



STORTINGET

Innst. 199 L

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Prop. 11 L (2024–2025)

Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i sivilbeskyttelsesloven (sivil arbeidskraftberedskap)

Til Stortinget

Sammendrag

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

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

I proposisjonen benyttes sikkerhetspolitisk krise og krig om situasjoner der riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Det er tale om situasjoner hvor nasjonale sikkerhetsinteresser er truet, og hvor trusselen har materialisert seg på en slik måte at skaden er nærliggende og aktuell. Det handler om situasjoner med omfattende og gjennomgripende konsekvenser for nasjonen, hvor bevaring av Norges suverenitet, territoriale integritet og demokratiske styreform gis høyeste prioritet. Slike situasjoner, som ligger øverst i krisespekteret, vil kunne kreve at staten trekker på samfunnets samlede ressurser for å understøtte for-

svaret av landet, ivareta sivilsamfunnets grunnleggende funksjonalitet og beskytte sivilbefolkningen.

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

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

Departementet ser at det er behov for å konkretisere og synliggjøre at håndteringen av sivil arbeidskraftberedskap i en sikkerhetspolitisk krise og krig er en oppgave som primært bør ligge til regjeringen. I en slik situasjon vil behovstilpasset og rask regulering av sivil arbeidskraft kunne være avgjørende for å håndtere krisen på en tilstrekkelig effektiv måte og for å understøtte

forsvaret av landet. Reguleringen må bygge på en løpende og helhetlig vurdering av hvordan samfunnets ressurser best kan benyttes for å ivareta krigsinnsatsen, sikre opprettholdelsen av grunnleggende funksjoner for sivilbefolkningen og beskytte sivilbefolkningen mot skadefølger av krigshandlingene. Stortinget vil på alminnelig vis føre parlamentarisk kontroll med regjeringens bruk av fullmaktene. På bakgrunn av særegenhetene ved de foreslåtte fullmaktene og de helt spesielle forholdene forskriftene vil bli gitt under, foreslås det at Stortinget skal holdes løpende orientert om bruken av fullmaktene ved at forskriftene skal meddeles Stortinget så snart som mulig.

Sakens dokumenter er tilgjengelige på sakssiden på stortinget.no.

Komiteens behandling

Komiteen avholdt muntlig høring i saken 14. januar 2025. Til den muntlige høringen ble det invitert syv høringsinstanser. Komiteen har også mottatt skriftlige innspill i saken.

Sakens dokumenter er tilgjengelige på sakssiden på stortinget.no.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Benjamin Jakobsen, Anita Patel og Hadia Tajik, fra Høyre, Ingunn Foss og Guro Angell Gimse, fra Senterpartiet, Sandra Borch og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, Sigbjørn Framnes og Johan Aas, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og fra Venstre, Ingvild Wettrhus Thorsvik, viser til at det foreslås et nytt kapittel i sivilbeskyttelsesloven, som gir fullmakter til å regulere det sivile arbeidslivet når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

Komiteen viser videre til at det foreslås hjemler til å regulere sivile arbeids- og tjenesteforhold og pålegge sivil arbeidsplicht samt hjemmel til å regulere forberedende tiltak i fredstid.

Komiteen merker seg at forslaget går ut på en lovregulering av sivil arbeidskraftberedskap som gir de ytre rammene for regulering av det sivile arbeidslivet i sikkerhetspolitisk krise og krig, der Kongen gis fullmakter til å fastsette i forskrift nærmere detaljer i innretningen.

Komiteen viser også til at det ble gjennomført muntlig høring i saken den 14. januar 2025.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, vil bemerke at de fullmaktene komiteen har til behandling, først er aktuelle i det helt øverste krisespekteret. Departementet viser i proposisjonen s. 66 kapittel 8.4.2 særskilt til sivilbeskyttelsesloven §§ 1 og 17, beredskapsloven § 3 og forvaltningsloven § 5 andre ledd. Departementet uttaler videre at de fullmaktene som gis ved lovendringen som er til behandling:

«er myntet på samme situasjoner som nevnte bestemmelse, det vil si situasjoner helt øverst i krisespekteret, hvor krig truer eller har inntrådt.»

Og videre på samme side:

«Fullmaktene som foreslås skal imidlertid bare kunne benyttes når Norge er i en situasjon helt øverst i krisespekteret, typisk når vi står overfor en krig eller trussel om krig i form av væpnet angrep, eller trussel om umiddelbart forestående væpnet angrep mot Norge. En slik helt ekstraordinær situasjon har Norge ikke stått i siden andre verdenskrig. Tilgang til mat, vann og strøm og andre primærbehov kan være vanskelig, og helt grunnleggende infrastruktur som helsetjenester og IKT kan være i spill. Dette vil utløse helt andre forventninger i samfunnet til hva myndighetene kan og ikke kan gjøre, og til hva sivilbefolkningen kan og skal bidra med. Samfunnet skifter fokus til de grunnleggende forutsetningene for samfunnets funksjonalitet.»

Flertallet legger med dette til grunn at det er en særdeles høy terskel for at fullmaktene skal kunne tas i bruk. Det er etter dette ikke tilstrekkelig at landet står overfor en innenrikspolitisk krise eller helsekrise. Rikets selvstendighet og suverenitet må være truet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til situasjoner der barns primære omsorgspersoner blir pålagt plikter i tråd med lovforslaget om sivil arbeidsberedskap, indirekte kan få betydning for barns situasjon og barns rettigheter. Disse medlemmer merker seg omtalen av dette i proposisjonen, hvor det forutsettes at hensynet til barnets beste tas i betraktning ved utformingen og praktiseringen av forskrifter vedtatt med hjemmel i loven.

Disse medlemmer vil understreke viktigheten av dette og at barn og unge sine interesser og rettigheter skal ivaretas, også i krig og krise.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til høringsinnspillene fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Institutt for offentlig rett ved UiO, NHO, LO, KS og Hovedorganisasjonen Virke. Disse medlemmer viser til at samtlige kom med kritiske innvendinger av alvorlig karakter, og at det ble ytret gjentatte ønsker fra

høringsdeltakerne om at lovarbeidet måtte sendes tilbake til departementet for å utarbeide nye forslag.

Disse medlemmer er enige i at det er behov for å gi regjeringen de fullmaktene som er nødvendige ved en sikkerhetspolitisk krise og krig, hvor det ikke er tid til en ordinær stortingsbehandling. Disse medlemmer presiserer at beredskapsloven § 3 allerede i dag gir regjeringen fullmakter til blant annet å skrive ut arbeidskraft til sivile og militære formål i sikkerhetspolitisk krise og krig.

Disse medlemmer viser til at forslaget er svært inngripende og berører flere menneskerettigheter. Disse medlemmer mener at forslaget går for langt i å gi regjeringen for vide fullmakter uten at disse underlegges tilstrekkelig politisk og demokratisk kontroll.

Disse medlemmer deler regjeringens ønske om å forhåndsforankre sentrale problemstillinger og avveininger som kan gjøre seg gjeldende i en krisesituasjon, og tanken om at en slik forhåndsforankring kan bidra til at sentrale hensyn ivaretas, og at tiltakene er balanserte og helhetlige. Dessverre mener disse medlemmer at disse forslagene fra regjeringen ikke underbygger disse målsettingene, men snarere er en svekkelse av disse. Disse medlemmer viser til høringsinnspill fra professor i rettsvitenskap Benedikte Moltumyr Høgberg:

«Hovedutfordringen med lovforslaget er imidlertid at det legger få føringer, dvs. at det inneholder få 'definerte grenser'. Dette er til tross for at det gis en svært omfattende overføring av lovgivningsmyndighet til den utøvende makt, også når Stortinget kan samles. Lovforslagets målsetting om å være en god rammelov slår altså ikke til. I stedet er lovforslagets fokus, gjennomgående og paragraf for paragraf, å overføre myndighet fra den lovgivende til den utøvende makt, og det med svært få rettslige begrensninger.»

Disse medlemmer er enige i disse betraktningene og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide nye forslag til endringer i sivilbeskyttelsesloven og komme tilbake til Stortinget med sak om dette. Forslagene skal sikre Stortinget en større grad av kontroll over regjeringens bruk av fullmaktene. Forslagene skal utarbeides i dialog med partene i arbeidslivet.»

Økt kontroll og involvering av Stortinget

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til innspillene fra Norges institusjon over menneskerettigheter (NIM), som uttrykker bekymring over lovforslagets manglende involvering og muligheter for å utøve kontroll fra Stortingets side. Disse medlemmer mener at Stortinget bør sikres økt kontroll over bruken av fullmaktene, slik som er tilfelle med beredskapsloven, smittevernloven og koronaloven. Det er en manglende sammenheng i

fullmaktsregelverket som særlig kommer til syne i form av ulik tidshorisont for fullmaktene samt prosessene for involvering av og kontroll fra Stortinget. Det er viktig at Stortinget har en sentral rolle i krisesituasjoner, for å hindre misbruk av makt og sikre tillit til regjeringen og Stortinget.

Disse medlemmer mener at regjeringens forslag om å plassere ansvaret for regulering av sivil arbeidskraftberedskap hos regjeringen, uten tilstrekkelig involvering av Stortinget, ikke er gunstig fra et rettssikkerhets- og maktfordelingsperspektiv. Disse medlemmer understreker i likhet med NIM at involvering av Stortinget i krisesituasjoner er ekstra viktig for å sikre demokratisk forankring og tillit i befolkningen.

Disse medlemmer viser til høringsinnspill fra professor i rettsvitenskap Benedikte Moltumyr Høgberg, hvor det problematiseres at det er regjeringen selv som gis myndighet til å utløse fullmaktene:

«myndigheten til å avgjøre om den utøvende makt kan utløse alle de omfattende fullmaktene til den utøvende makt selv, nærmere bestemt til Kongen i statsråd. Det eneste vilkåret for å utløse fullmaktene er altså at den nedre terskelen er nådd, nemlig at 'rikets sikkerhet' er truet. Om Stortinget vedtar lovforslaget slik departementet har foreslått, vil det være opp til regjeringen å avgjøre om alle fullmaktene skal utløses, selv om Stortinget er samlet. Her avviker lovforslaget markant fra beredskapsloven av 1950 § 3, som slår fast at Kongens fullmakter etter loven kommer til anvendelse dersom det er 'fare ved opphold'.»

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Sivilbeskyttelsesloven ny § 28 a skal lyde:

§ 28 a *Når fullmaktsbestemmelsene i dette kapitlet gjelder*

Når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare *og det foreligger fare ved opphold*, kan Kongen i statsråd beslutte at §§ 28 c til 28 f får anvendelse for å trygge rikets sikkerhet, den offentlige orden, folkehelsen eller landets forsyninger, å fremme og trygge militære tiltak eller tiltak til vern om sivilbefolkning og eiendom eller å utnytte landets ressurser til å fremme disse formålene.

Fullmaktene i §§ 28 c til 28 f kommer bare til anvendelse dersom formålet ikke kan ivaretas gjennom lovbehandling i Stortinget.»

Disse medlemmer støtter NIMs anbefaling om at Stortinget bør ha økt kontroll over forskrifter som regjeringen vedtar i krisesituasjoner. Dette inkluderer krav om at forskrifter må fremlegges som lovforslag innen en kort periode, og at en tredjedel av Stortingets medlemmer kan kreve opphevelse av forskrifter. Videre bør det vurderes om en tredjedel av Stortinget kan gis

en kontrollfunksjon for hvorvidt situasjonen er alvorlig nok til at fullmaktene kommer til anvendelse.

Disse medlemmer påpeker at lovforslaget inneholder flere rettslige svakheter. Det er bekymringsverdig at det, uten tilstrekkelige kontrollmekanismer, foreslås at regjeringen får en fullmakt i § 28 a til å treffe beslutning om riket er i en situasjon som skal kunne utløse ytterligere fullmakter til regjeringen selv. Dette innebærer en betydelig maktforskyvning fra Stortinget til regjeringen. Etter Grunnloven § 26 første ledd har regjeringen mandat til å benytte militæret til forsvar av landet uten Stortingets medvirkning, men regjeringen har ikke tilsvarende myndighet til å disponere sivile uten Stortingets medvirkning. Disse medlemmer mener at det bør legges inn mindretallsgarantier i forslaget for å sikre demokratisk kontroll.

Disse medlemmer viser videre til at etter beredskapsloven § 3 skal en beslutning om arbeidsplikt «snarest mulig» legges frem for Stortinget, som kan oppheve beslutningen. Er bestemmelsene ikke opphevet innen 30 dager, skal de legges frem som lovforslag. Videre viser disse medlemmer til den finske reguleringen av sivil arbeidsplikt, hvor en slik beslutning hurtigst mulig, og senest innen en uke, skal fremmes for nasjonalforsamlingen.

Disse medlemmer viser til 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.

Disse medlemmer mener at en meddelelse til Stortinget ikke innebærer en tilstrekkelig balanse for å ivareta Stortingets kontrollfunksjon.

Disse medlemmer viser til Innst. 204 L (2019–2020) Innstilling fra den særskilte komité for å behandle spesielle saker vedrørende korona-krisen om Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven), der komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Miljøpartiet De Grønne og Rødt understreket

«betydningen av at Stortinget har og tar sitt konstitusjonelle ansvar. Stortinget er landets øverste statsmakt, også i en krise. Særlig i en krise er det avgjørende at viktige prinsipper i en rettsstat fortsatt gjelder. Det er viktig for å hindre misbruk av makt og for å sikre at befolkningen har tillit til regjering og storting i en svært krevende tid. Maktfordelingen mellom storting og regjering er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Komiteen legger til grunn at koronaloven anvendes slik at Grunnloven ikke utfordres, slik at menneskerettighetslovgivningen respekteres, og slik at prinsippet om domstolenes og påtalemyndighetens uavhengighet ivaretas.»

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Sivilbeskyttelsesloven ny § 28 b skal lyde:

§ 28 b Grunnleggende krav til vedtak om Sivil arbeidskraftberedskap

Forskrifter gitt i medhold av dette kapittelet skal være nødvendige for å oppnå formål angitt i § 28 a, og de skal være forholdsmessige. De skal blant annet begrenses til de virksomhetene, bransjene, etatene og områdene der det trengs. Forskriftene kan bare gjelde for inntil seks måneder om gangen.

Nødvendighets- og forholdsmessighetskravet gjelder tilsvarende for enkeltvedtak fattet med hjemmel i forskrifter som nevnt i første ledd. Plikter som pålegges i enkeltvedtakene, faller bort når forskriften slutter å gjelde, med mindre noe annet er fastsatt i forskriften.

Forskrifter som nevnt i første ledd skal *umiddelbart* meddeles Stortinget. *Er Stortinget ikke samlet når forskriftene gis, skal det øyeblikkelig sammenkalles. Forskriftene kan oppheves av Kongen eller Stortinget. Såfremt forskriftene ikke er opphevet innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget, skal de snarest mulig legges frem som lovforslag.*

Forskriftene kan ikke fravike regler i Grunnloven. Innskrenkning av rettigheter kan bare gjøres så langt det er forenlig med Grunnloven og menneskerettsloven.»

Om involvering av partene i arbeidslivet

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, vil videre fremheve det særskilte med den norske samfunnsmodellen, hvor vi har sterke organisasjoner og et organisert arbeidsliv. Dette er avgjørende i så vel fred som i en krisesituasjon. Involvering av partene i arbeidslivet er en grunnpilar i denne modellen, for å bygge en bred felles situasjonsforståelse. Dette bidrar også til større aksept for potensielt svært inngripende virkemidler.

Flertallet legger til grunn at det er naturlig at regjeringen involverer partene i arbeidslivet. En slik involvering er naturlig der den er praktisk gjennomførbar og ikke øker risikoen i den konkrete situasjonen landet står i. Det skal etter dette mye til for at partene ikke involveres. Flertallet vil understreke at dersom regjeringen vurderer at slik involvering ikke er forsvarlig, vil ikke dette i seg selv medføre at forskriftene er ugyldige.

Flertallet viser til justisministerens brev av 25. februar 2025, hvor en lovregulering for inkludering av partene i arbeidslivet fremgår.

På denne bakgrunn fremmer flertallet følgende forslag:

«Sivilbeskyttelsesloven § 28 b tredje ledd skal lyde:

Forskrifter etter §§ 28 c til 28 f skal forelegges partene i arbeidslivet for uttalelse før de vedtas, med mindre det er åpenbart unødvendig eller vil medføre en uforsvarlig for-

sinkelse. Forskriftene skal meddeles Stortinget snarest mulig etter at de er vedtatt.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti støtter LO og NHO i at det er viktig med et rammeverk som gir mulighet for forhåndsvurderinger og involvering av partene i arbeidslivet. Erfaringene fra koronapandemien viste et godt og effektivt samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Dette medlem mener at involvering av partene i arbeidslivet ved slike forhåndsvurderinger vil sikre bedre beslutninger, redusere risikoen for uklart regelverk og bidra til å bygge tillit.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Sivilbeskyttelsesloven § 28 c nytt annet ledd skal lyde:

Før iverksettelse av forskriften skal partene i arbeidslivet konsulteres så langt det er mulig.»

«Sivilbeskyttelsesloven § 28 d nytt tredje ledd skal lyde:

Før iverksettelse av forskriften skal partene i arbeidslivet konsulteres så langt det er mulig.»

Om arbeidsplikten

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, viser til at sivilbeskyttelsesloven er en rammelov, som både delegerer myndighet til regjeringen, og samtidig setter rammer for denne myndigheten. I høringen ble det fremmet kritikk mot at arbeidsplikten per definisjon kan ilegges alle, uten lov-messige skranker, herunder stortingsrepresentanter, embetsdommere og redaktørstyrte medier.

Flertallet peker på at det kan tenkes tilfeller hvor en slik rammelovgivning kan benyttes for å sette de overnevnte grupper ut av spill. Det bør derfor etter flertallets syn ikke være adgang til å legge de andre statsmaktene arbeidsplikt, heller ikke de som uformelt kalles den fjerde statsmakt – altså redaktørstyrte medier.

Flertallet viser til justis- og beredskapsministerens brev til justiskomiteen datert 25. februar 2025, som er vedlagt innstillingen. Statsråden uttaler her at:

«Grunnloven setter skranker for utformingen av forskrifter om sivil arbeidsplikt, og vil langt på vei medføre begrensninger i adgangen til å pålegge stortingsrepresentanter og embetsdommere sivil arbeidsplikt. For rettsstaten og for å sikre at maktfordelingsprinsippet overholdes er det avgjørende at Stortinget og domstolene fungerer uavhengig av den utøvende makt, også i sikkerhetspolitisk krise og krig. Stortingsrepresentanter i en særstilling gjennom plikten til å motta valget etter Grunnloven § 63 annet ledd og gjennom de oppgavene og det ansvaret det medfølger å representere den lovgivende makt. Embetsdommere er utnevnt som domme-

re og embetsmenn av Kongen i statsråd etter Grunnloven § 21 og § 90 første ledd. Etter Grunnloven § 90 annet ledd har dommere et særskilt stillingsvern, ved at de ikke kan bli avsatt eller forflyttet mot sin vilje før fylte 70 år. Stillingsvernet for dommere er begrunnet i hensynet til rettsstaten, og må tolkes i lys av de særskilte konstitusjonelle kravene til domstolene og dommerens uavhengighet som følger av Grunnloven § 95 annet ledd og EMK artikkel 6. Forflytningsforbudet skal verne dommere mot påvirkning i utøvelsen av den dømmende virksomheten. Det særskilte stillingsvernet for embetsdommere taler for at denne yrkesgruppen ikke skal kunne ilegges arbeidsplikt etter denne loven.»

Flertallet påpeker at også andre yrkesgrupper kan tenkes unntatt fra arbeidsplikten. Disse innrammingene bør skje i forskrift.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener det trengs en konkret plan for hvordan mobilisering av arbeidskraft skal skje i ulike krisescenarier.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en plan for hvordan fullmaktshjemmelen om arbeidsplikt i sivilbeskyttelsesloven skal tas i bruk, med formål om å belyse hvordan mobilisering av sivile skal skje i en krig eller krise. Planen bør utarbeides i samråd med partene i arbeidslivet.»

Frivillig ordning for arbeidskraftberedskap

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre understreker at tvungent arbeid, selv i en nødsituasjon for landet, reiser en rekke menneskerettslige spørsmål ut over personvernproblematikken ved registrering. Disse medlemmer anbefaler at det først forsøkes en frivillig ordning om arbeidskraftberedskap for sivile i nasjonale kriser for den enkelte og i samarbeid med partene i arbeidslivet. Dette vil samsvare best med norsk tradisjon for respekten for det autonome individet og bøte på mange av de rettslige og praktiske utfordringene lovforslaget reiser.

Disse medlemmer mener det i alle tilfeller er viktig å opprette gode saksbehandlingsregler, saklige og transparente kriterier for fritak, gode og effektive klageordninger og garantier for at sentrale og kontrollerende organer i samfunnet ikke settes under regjeringens beordring. Forslaget inneholder heller ikke fritaksgrunner for stortingsmedlemmer, sentrale folkevalgte organer eller andre viktige kontrollorganer.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Sivilbeskyttelsesloven § 28 e første ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrift om at myndige personer mellom 18 og 72 år pålegges å fortsette i eller etablere et arbeidsforhold (arbeidsplikt). *Før iverksettelse av pålegg skal det vurderes om formålet i § 28 a kan oppnås gjennom frivillig medvirkning fra personer og virksomheter som omfattes av pålegget.* Arbeidsplikt kan bare pålegges norske statsborgere og andre som har tilknytning til Norge. Personer som er eller har vært statsborgere av et land Norge er i krig med, kan ikke pålegges arbeidsplikt. *Tilsvarende kan arbeidsplikt ikke pålegges stortingsrepresentanter eller dommere. Øvrige personer tilknyttet Stortinget eller domstolene, og som disse statsmaktene anser som nødvendige for en mest mulig normal funksjon, kan heller ikke pålegges arbeidsplikt.»*

«Sivilbeskyttelsesloven § 28 g tredje og fjerde ledd skal lyde:

For å gjennomføre forhåndsutpekingen, tilrettelegge for arbeidsplikt eller gjennomføre øvelser kan personer pålegges å melde seg til registrering ved personlig fremmøte, og ved behov å gjennomføre nødvendige prøver og undersøkelser, herunder helseundersøkelser. *Ved forhåndsutpeking av personer skal partene i arbeidslivet involveres, og det skal legges vekt på om formålet etter § 28 a kan oppnås gjennom frivillig medvirkning fra personer og virksomheter.*

Kongen kan ved fare ved opphold gi forskrift om gjennomføringen av forberedelser etter denne paragrafen, blant annet om hvem som kan forhåndsutpeke, om saksbehandlingen, om føring av oversikter over tilgjengelig arbeidskraft og forhåndsutpekt personell og om gjennomføring av øvelser og godtgjøring. I forskriften kan forhåndsutpekte personer pålegges begrensede plikter for å ivareta rollen som forhåndsutpekt, blant annet å møte opp på et bestemt sted ved krigsutbrudd.»

Om «direkte deltakelse i fiendtligheter»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, viser til at det i høringen ble gitt uttrykk for usikkerhet knyttet til hva som etter folkeretten anses som «direkte deltakelse i fiendtligheter». Flertallet vil i den forbindelse vise til oppdragsbrev nr. 67 til Forsvaret for 2024 fra Forsvarsdepartementet, hvor etatene i forsvarssektoren er gitt konkrete oppdrag om å gi nærmere definisjoner av dette. Konklusjonene som gis fra etatene her, vil være avgjørende for å tolke hvordan dette skal forstås, også i sivilbeskyttelsesloven.

Flertallet vil her understreke statens oppgave om å beskytte sivile og ikke sende dem inn i situasjoner som er å anse som direkte deltakelse i fiendtligheter.

Om «snarest mulig» og «umiddelbart»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, merker seg at flere av høringsinstansene problematiserte at forskrifter skulle oversendes Stortinget «snarest mulig» og ikke «umiddelbart».

Flertallet merker seg at justis- og beredskapsministeren i brev av 25. februar 2025 har lagt til grunn at et krav om «umiddelbar» oversendelse kan tenkes å «utløse tvil om forskriftens gyldighet dersom det av ulike årsaker tar noe tid å meddele forskriften til Stortinget». Videre legger statsråden til grunn at:

«I de fleste tilfeller vil [‘snarest mulig’] være det samme som å kreve at forskriften meddeles ‘umiddelbart.’

Flertallet legger til grunn at det er små nyanseforskjeller mellom begrepene. Det legges imidlertid til grunn at forskrifter i de langt fleste tilfeller vil meddeles «umiddelbart», og at dette for alle praktiske formål vil være hovedregelen. Flertallet har likevel forståelse for at det kan oppstå situasjoner i det øverste spennet av krisespekteret som nødvendiggjør at en områr seg, herunder at forskriften ikke kan meddeles elektronisk.

Flertallet vil samtidig påpeke at når regjeringen meddeler Stortinget at forskriften er tatt i bruk, skal den så langt det er mulig begrunne hvorfor forskriften er tatt i bruk. Flertallet understreker også at Stortinget, så fremt det er i funksjon, har anledning til å overprøve regjeringen dersom det oppfatter at regjeringen misbruker sine fullmakter.

Om statsrådenes ansvar

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, påpeker at statsråder som ikke opererer innenfor de rammene loven setter, vil kunne møte alminnelige demokratiske konsekvenser, herunder mistillit eller manglende oppslutning til sitt parti ved senere valg. Det kan likevel teoretisk sett tenkes tilfeller, som påpekt i høringen, hvor slike reaksjoner alene ikke er nok.

Flertallet vil i denne sammenheng vise til at grove overskridelser av en statsråds kompetanse kan bli gjenstand for riksrett, jf. Grunnloven § 86, under forutsetning av at det er begått et «straffbart forhold» ved brudd på statsrådets «konstitusjonelle plikter». Det vises til justis- og beredskapsministerens brev av 25. februar 2025, hvor det om dette uttales:

«Vilkåret om ‘straffbart ... forhold’ innebærer at vilkår for straffansvar må være oppfylt, jf. ansvarlighetsloven § 1. Etter ansvarlighetsloven § 8 bokstav b andre alternativ straffes det medlem av Statsrådet som ‘ved

handling eller undlatelse bevirker ...at en handling blir foretatt i strid med en stortingsbeslutning. Etter ansvarlighetsloven § 11 kan '[d]en der som medlem av Statsrådet på annen måte enn nevnt i denne lovs øvrige bestemmelser ved handling eller undlatelse bevirker noget som er stridende mot Grunnloven eller rikets lover, straffes med bøter eller med fengsel inntil 10 år'.

Flertallet viser til at dette i ytterste konsekvens også kan gjelde ved anvendelse av fullmaktene gitt i sivilbeskyttelsesloven.

Om videre involvering av samfunnsaktører

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, viser til at justis- og beredskapsministeren i sitt brev av 25. februar 2025 til komiteen forsikrer om at partene i arbeidslivet skal være involvert videre i arbeidet med forskrifter, og at «relevante aktører» generelt skal involveres i både beredskaps- og forskriftsarbeid der dette er relevant. Flertallet understreker viktigheten av dette og legger til grunn at departementet følger opp dette på en hensiktsmessig måte.

Opplysningsplikt

Komiteens medlem fra Venstre viser til at taushetsplikten er et nødvendig verktøy for visse profesjoner, som advokater og prester, og som uten denne ikke ville kunne fungere etter sin definerte funksjon. Taushetsplikten nyter for disse derfor et særlig vern. Fravær av taushetsplikt vil etter dette medlems syn ikke bare ha negative konsekvenser for den enkelte, men også for samfunnet som helhet.

Dette medlem viser til at bestemmelsen slik den er foreslått av regjeringen i bestemmelsens annet ledd, eksplisitt presiserer at det ikke gis unntak for yrkesgrupper med profesjonsbasert taushetsplikt. Selv om pressens kildevern ikke er nevnt eksplisitt, vil en ordlydstolkning av bestemmelsen tilsi at heller ikke pressens kilder har et rettslig vern. Dette medlem mener derfor at ordet «også» i annet punktum må erstattes med «ikke», slik at de nevnte yrkesgrupper med profesjonsbasert taushetsplikt skal kunne ivareta denne.

Videre mener dette medlem at det i første ledd også bør presiseres at det er myndighetene som må ta initiativ til en prosess for å hente ut taushetsbelagte opplysninger, og at det må innhentes gjennom pålegg. Dette medlem viser til at det er alvorlig å kreve utlevert taushetsbelagte opplysninger, og mener at det ikke kan forventes at dette utleveres uten noen nærmere oppfordring eller uten spesifisering av hvilke opplysninger som skal utleveres.

Dette medlem mener at det i bestemmelsen må komme tydelig frem at opplysningene som myndighetene har adgang til å hente ut, avgrenses til opplysninger man har behov for å innhente for å kunne ivareta formålet i § 28 a. Dette medlem viser til at det ikke er noen grunn til at myndighetene skal få tilgang til opplysninger som er irrelevante for beordring av arbeidsplikt.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Sivilbeskyttelsesloven § 28 h skal lyde:

§ 28 h Opplysningsplikt

Enkeltpersoner, virksomheter og offentlige organer kan pålegges å gi opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av vedtak etter dette kapittelet, *uten hinder av taushetsplikt dersom opplysningene er nødvendige for å oppnå formålet i § 28 a*. Dette gjelder ikke opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd.»

Om erstatning

Komiteens medlemmer fra Høyre har merket seg at regjeringens forslag til sivilbeskyttelsesloven § 28 j gir forskriftshjemmel for å gi rimelig erstatning så langt det er mulig for vesentlig tap eller ulempe. Disse medlemmer mener det som et utgangspunkt skal gis full erstatning for økonomisk tap. Disse medlemmer viser til høringen hvor flere aktører, herunder NHO og Virke, var kritiske til regjeringens forslag.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Sivilbeskyttelsesloven § 28 j første og andre ledd skal lyde:

Enhver som *lider tap* eller ulempe som følge av vedtak gitt i medhold av dette kapittelet, har så langt som mulig krav på rimelig erstatning og kompensasjon.

Kongen kan gi forskrift om erstatning og kompensasjon etter første ledd.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen legge frem en plan for hvordan fullmaktshjemmelen om arbeidsplikt i sivilbeskyttelsesloven skal tas i bruk, med formål om å belyse hvordan mobilisering av sivile skal skje i en krig eller krise. Planen bør utarbeides i samråd med partene i arbeidslivet.

Forslag 2

Sivilbeskyttelsesloven § 28 j første og andre ledd skal lyde:

Enhver som lider tap eller ulempe som følge av vedtak gitt i medhold av dette kapittelet, har så langt som mulig krav på rimelig erstatning og kompensasjon.

Kongen kan gi forskrift om erstatning og kompensasjon etter første ledd.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre:**Forslag 3**

Stortinget ber regjeringen utarbeide nye forslag til endringer i sivilbeskyttelsesloven og komme tilbake til Stortinget med sak om dette. Forslagene skal sikre Stortinget en større grad av kontroll over regjeringens bruk av fullmaktene. Forslagene skal utarbeides i dialog med partene i arbeidslivet.

Forslag 4

Sivilbeskyttelsesloven ny § 28 a skal lyde:

§ 28 a *Når fullmaktsbestemmelsene i dette kapittelet gjelder*

Når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare og det foreligger fare ved opphold, kan Kongen i statsråd beslutte at §§ 28 c til 28 f får anvendelse for å trygge rikets sikkerhet, den offentlige orden, folkehelsen eller landets forsyninger, å fremme og trygge militære tiltak eller tiltak til vern om sivilbefolkning og eiendom eller å utnytte landets ressurser til å fremme disse formålene.

Fullmaktene i §§ 28 c til 28 f kommer bare til anvendelse dersom formålet ikke kan ivaretas gjennom lovbehandling i Stortinget.

Forslag 5

Sivilbeskyttelsesloven ny § 28 b skal lyde:

§ 28 b *Grunnleggende krav til vedtak omsivil arbeidskraftberedskap*

Forskrifter gitt i medhold av dette kapittelet skal være nødvendige for å oppnå formål angitt i § 28 a, og de skal være forholdsmessige. De skal blant annet begrenses til de virksomhetene, bransjene, etatene og områdene der det trengs. Forskriftene kan bare gjelde for inntil seks måneder om gangen.

Nødvendighets- og forholdsmessighetskravet gjelder tilsvarende for enkeltvedtak fattet med hjemmel i forskrifter som nevnt i første ledd. Plikter som pålegges i enkeltvedtakene, faller bort når forskriften slutter å gjelde, med mindre noe annet er fastsatt i forskriften.

Forskrifter som nevnt i første ledd skal umiddelbart meddeles Stortinget. Er Stortinget ikke samlet når forskriftene gis, skal det øyeblikkelig sammenkalles. Forskriftene kan oppheves av Kongen eller Stortinget. Såfremt forskriftene ikke er opphevet innen 30 dager etter at

de er meddelt Stortinget, skal de snarest mulig legges frem som lovforslag.

Forskriftene kan ikke fravike regler i Grunnloven. Innskrenkning av rettigheter kan bare gjøres så langt det er forenlig med Grunnloven og menneskerettsloven.

Forslag 6

Sivilbeskyttelsesloven § 28 e første ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrift om at myndige personer mellom 18 og 72 år pålegges å fortsette i eller etablere et arbeidsforhold (arbeidsplikt). Før iverksettelse av pålegg skal det vurderes om formålet i § 28 a kan oppnås gjennom frivillig medvirkning fra personer og virksomheter som omfattes av pålegget. Arbeidsplikt kan bare pålegges norske statsborgere og andre som har tilknytning til Norge. Personer som er eller har vært statsborgere av et land Norge er i krig med, kan ikke pålegges arbeidsplikt. Tilsvarende kan arbeidsplikt ikke pålegges stortingsrepresentanter eller dommere. Øvrige personer tilknyttet Stortinget eller domstolene, og som disse statsmaktene anser som nødvendige for en mest mulig normal funksjon, kan heller ikke pålegges arbeidsplikt.

Forslag 7

Sivilbeskyttelsesloven § 28 g tredje og fjerde ledd skal lyde:

For å gjennomføre forhåndsutpekingen, tilrettelegge for arbeidsplikt eller gjennomføre øvelser kan personer pålegges å melde seg til registrering ved personlig fremmøte, og ved behov å gjennomføre nødvendige prøver og undersøkelser, herunder helseundersøkelser. Ved forhåndsutpeking av personer skal partene i arbeidslivet involveres, og det skal legges vekt på om formålet etter § 28 a kan oppnås gjennom frivillig medvirkning fra personer og virksomheter.

Kongen kan ved fare ved opphold gi forskrift om gjennomføringen av forberedelser etter denne paragrafen, blant annet om hvem som kan forhåndsutpeke, om saksbehandlingen, om føring av oversikter over tilgjengelig arbeidskraft og forhåndsutpekt personell og om gjennomføring av øvelser og godtgjøring. I forskriften kan forhåndsutpekte personer pålegges begrensede plikter for å ivareta rollen som forhåndsutpekt, blant annet å møte opp på et bestemt sted ved krigsutbrudd.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:**Forslag 8**

Sivilbeskyttelsesloven § 28 c nytt annet ledd skal lyde:

Før iverksettelse av forskriften skal partene i arbeidslivet konsulteres så langt det er mulig.

Forslag 9

Sivilbeskyttelsesloven § 28 d nytt tredje ledd skal lyde:

Før iverksettelse av forskriften skal partene i arbeidslivet konsulteres så langt det er mulig.

Forslag fra Venstre:*Forslag 10*

Sivilbeskyttelsesloven § 28 h skal lyde:

§ 28 h Opplysningsplikt

Enkeltpersoner, virksomheter og offentlige organer kan pålegges å gi opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av vedtak etter dette kapittelet, *uten hinder av taushetsplikt dersom opplysningene er nødvendige for å oppnå formålet i § 28 a*. Dette gjelder ikke opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i sivilbeskyttelsesloven
(sivil arbeidskraftberedskap)

I

I lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov om sivil beskyttelse og beredskap (sivilbeskyttelsesloven)

§ 1 skal lyde:

§ 1 Formål

Lovens formål er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur og å tilrettelegge for bruk av det sivile samfunnets samlede ressurser ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid.

I § 2 skal andre ledd lyde:

Med unntak av kapittel VII A gjelder ikke loven for virksomhet i sjøområder i forbindelse med undersøkelser etter, utvinning og utnyttelse av naturforekomster på havbunnen eller i dens undergrunn i indre norsk farvann, norsk sjøterritorium og den del av kontinentalsokkelen som er undergitt norsk statshøyhet.

I § 3 skal ny bokstav g lyde:

g. *Arbeids- og tjenesteforhold:* arbeids- eller tjenesteavtaler mot vederlag eller arbeidsforhold etablert

gjennom pålegg om arbeidsplikt etter § 28 e der arbeidstaker eller tjenesteyter er en fysisk person.

I § 17 skal første ledd lyde:

Når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen beslutte evakuering av befolkningen.

Nytt kapittel VII A skal lyde:

Kapittel VII A. Sivil arbeidskraftberedskap

§ 28 a *Når fullmaktsbestemmelsene i dette kapittelet gjelder*

Når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen i statsråd beslutte at §§ 28 c til 28 f får anvendelse for å trygge rikets sikkerhet, den offentlige orden, folkehelsen eller landets forsyninger, å fremme og trygge militære tiltak eller tiltak til vern om sivilbefolkning og eiendom eller å utnytte landets ressurser til å fremme disse formålene.

§ 28 b *Grunnleggende krav til vedtak om sivil arbeidskraftberedskap*

Forskrifter etter §§ 28 c til 28 f skal være nødvendige for å oppnå formål angitt i § 28 a, og de skal være forholdsmessige. De skal blant annet begrenses til de virksomhetene, bransjene, etatene og områdene der det trengs. Forskriftene kan bare gjelde for inntil seks måneder om gangen.

Nødvendighets- og forholdsmessighetskravet gjelder tilsvarende for enkeltvedtak fattet med hjemmel i forskrifter som nevnt i første ledd. Plikter som pålegges i enkeltvedtakene, faller bort når forskriften slutter å gjelde, med mindre noe annet er fastsatt i forskriften.

Forskrifter etter §§ 28 c til 28 f skal forelegges partene i arbeidslivet for uttalelse før de vedtas, med mindre det er åpenbart unødvendig eller vil medføre en uforsvarlig forsinkelse. Forskriftene skal meddeles Stortinget snarest mulig etter at de er vedtatt.

§ 28 c *Regulering av adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold*

Kongen kan gi forskrift om adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold, blant annet krav om tillatelse fra offentlige myndigheter. Forskriften kan fravike bestemmelser i annen lovgivning og privat regulering.

§ 28 d *Regulering av arbeids- og tjenesteforhold*

Kongen kan gi forskrift som utfyller, supplerer eller fraviker offentlig og privat regulering av arbeids- og tjenesteforhold. Forskriften kan blant annet fravike offentlig, kollektiv eller individuell regulering av arbeidstid, helse, miljø og sikkerhet og retten til ferie og permisjon og gi regler om stans av forestående eller pågående ar-

beidskamp. Forskriften kan også fastsette unntak fra kvalifikasjons- og sikkerhetskrav.

Forskriften skal så langt som mulig ivareta arbeidsmiljøet og sikkerheten i virksomheten og sikre arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.

§ 28 e *Pålegg om arbeidsplikt*

Kongen kan gi forskrift om at myndige personer mellom 18 og 72 år pålegges å fortsette i eller etablere et arbeidsforhold (arbeidsplikt). Arbeidsplikt kan bare pålegges norske statsborgere og andre som har tilknytning til Norge. Personer som er eller har vært statsborgere av et land Norge er i krig med, kan ikke pålegges arbeidsplikt.

Forskriften skal inneholde nødvendige fritak fra og begrensninger i arbeidsplikten, herunder for gravide, personer med særlige omsorgsoppgaver og personer med nedsatt arbeidsevne som følge av egen helsesituasjon. Det samme gjelder nødvendige fritak og begrensninger som følge av annen lovpålagt tjenesteplikt. Forskriften kan inneholde bestemmelser om arbeidspliktens nærmere innhold og virkninger, blant annet om forholdet til ordinær arbeidsgiver og stilling. Forskriften kan fravike bestemmelser i annen lovgivning og privat regulering.

Personer som pålegges arbeidsplikt, skal så langt som mulig ha minst like gode vilkår som personer i ordinære arbeidsforhold i sammenlignbar stilling. Arbeidsplikten kan ikke omfatte oppgaver som etter folkeretten anses som direkte deltakelse i fiendtligheter.

Kongen i statsråd kan bestemme at arbeidsplikt etter denne paragrafen går foran annen lovpålagt tjenesteplikt, med unntak av tjenesteplikt etter forsvarsloven.

§ 28 f *Saksbehandlingsregler og unntak fra forvaltningsloven og personopplysningsloven*

Kongen kan gi forskrift om saksbehandlingsregler for vedtak som treffes med hjemmel i dette kapittelet, og om at forvaltningsloven og personopplysningsloven helt eller delvis ikke skal gjelde.

§ 28 g *Forhåndsutpeking, øvelser og registrering*

For å forberede pålegg om arbeidsplikt etter § 28 e kan Kongen gi forskrift om at personer på forhånd kan pekes ut til arbeidsplikt i stillinger som vil inngå i det sivile kriseledelsesapparatet, eller i andre stillinger som vil være av betydning for ivaretagelse av formålene nevnt i § 28 a.

Forhåndsutpekte personer kan pålegges å delta på kortvarige kurs og øvelser. Forhåndsutpekte personer som vil inngå i det sivile kriseledelsesapparatet, kan pålegges å delta på kurs og øvelser av lengre varighet.

For å gjennomføre forhåndsutpekingen, tilrettelegge for arbeidsplikt eller gjennomføre øvelser kan personer pålegges å melde seg til registrering ved personlig

fremmøte, og ved behov å gjennomføre nødvendige prøver og undersøkelser, herunder helseundersøkelser.

Kongen kan gi forskrift om gjennomføringen av forberedelser etter denne paragrafen, blant annet om hvem som kan forhåndsutpeke, om saksbehandlingen, om føring av oversikter over tilgjengelig arbeidskraft og forhåndsutpekt personell og om gjennomføring av øvelser og godtgjøring. I forskriften kan forhåndsutpekte personer pålegges begrensede plikter for å ivareta rollen som forhåndsutpekt, blant annet å møte opp på et bestemt sted ved krigsutbrudd.

§ 28 h *Opplysningsplikt*

Enkeltpersoner, virksomheter og offentlige organer plikter uten hinder av taushetsplikt å gi opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av vedtak etter dette kapittelet. Dette gjelder også opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd.

§ 28 i *Behandling av personopplysninger*

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

Kongen kan gi forskrift om behandlingen, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke typer personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, automatiserte avgjørelser, adgangen til viderebehandling og utlevering, registerføring og tilgang til registre.

§ 28 j *Erstatning og kompensasjon*

Enhver som lider vesentlig tap eller ulempe som følge av vedtak gitt i medhold av dette kapittelet, har så langt som mulig krav på rimelig erstatning og kompensasjon.

Kongen kan gi forskrift om erstatning og kompensasjon etter første ledd, herunder at privat arbeidsgiver skal yte erstatning og kompensasjon.

Den som på grunn av vedtak gitt i medhold av §§ 28 c til 28 e blir ute av stand til å oppfylle andre offentlige eller private forpliktelser, fritas for betalingsplikt som manglende oppfyllelse ellers ville ha medført. Kongen kan gi forskrift om slikt fritak.

I § 37 skal nytt syvende ledd lyde:

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser som er gitt i eller i medhold av §§ 28 e, 28 g og 28 h. Overtredelser av bestemmelser gitt i medhold av §§ 28 c og 28 d kan straffes med foretaksstraff, jf. straffeloven § 27. Det kan i forskrift fastsettes lavere strafferammer eller at overtredelse bare er straffbar på nærmere vilkår.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

Oslo, i justiskomiteen, den 1. april 2025

Hadia Tajik

fung. leder

Helge André Njåstad

ordfører



Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Justiskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
25/1388 - NILI

Dato
25.02.2025

Svar på spørsmål fra justiskomiteen til Prop. 11 L (2024–2025) Endringer i sivilbeskyttelsesloven (sivil arbeidskraftberedskap)

Jeg viser til brev 21. februar 2025 fra Stortingets justiskomite. Spørsmålene er knyttet til Prop. 11 L (2024–2025) Endringer i sivilbeskyttelsesloven (sivil arbeidskraftberedskap) som justiskomiteen for tiden har til behandling. Nedenfor følger mine svar på spørsmålene.

- 1. Dersom det i lovteksten forutsettes at partene i arbeidslivet skal involveres i forkant av at adgangen til å ilegge sivil arbeidsplikt benyttes, såfremt det ikke forsinker innføringen unødvendig eller på en måte som kan være til skade for landet, hvordan bør endringen lyde. Det bes om lovteknisk bistand til å utforme en slik bestemmelse.*

Svar: Jeg merker meg at spørsmålet er knyttet til sivil arbeidsplikt. Jeg antar at justiskomiteen ønsker at en mekanisme for involvering av partene skal knyttes til vedtakelse av alle de situasjonsbestemte forskriftene, inkludert forskrifter etter lovforslaget §§ 28 c og 28 d. Jeg mener at vi skal være varsomme med å oppstille detaljerte prosesskrav i et beredskapsregelverk, som nettopp er myntet på situasjoner som avviker sterkt fra normalen. Jeg mener at en slik involveringsmekanisme ikke må få en slik virkning at manglende overholdelse medfører at forskrifter blir ugyldige.

Dersom det skal tas inn en involveringsmekanisme i loven, kan det i § 28 b tas inn et nytt første punktum i tredje ledd slik at leddet lyder:

«Forskrifter etter §§ 28 c til 28 f skal forelegges partene i arbeidslivet for uttalelse før de vedtas med mindre det er åpenbart unødvendig eller vil medføre en uforsvarlig forsinkelse. Forskriftene skal meddeles Stortinget snarest mulig etter at de er vedtatt».

2. *Dersom det i lovteksten forutsettes at enkelte yrkesgrupper ikke kan ilegges sivil arbeidsplikt etter denne loven, og dette i lovs form avklares til å gjelde representanter for de andre statsmaktene, samt representanter for den frie, redaktørstyrte pressen, hvordan bør presiseringen lyde. Ytterligere yrkesgrupper bør kunne presiseres gjennom forskrift, og hjemmelsgrunnlaget for dette må være tilstede. Det bes om lovteknisk bistand til å utforme en slik bestemmelse.*

Svar: Lovforslaget er en rammeregulering som gir fullmakt til å gi forskrift, og forslaget åpner for at det kan gjøres særskilte vurderinger og etableres egne ordninger i enkelte sektorer eller bransjer, for eksempel i form av at domstolene selv pålegger konkret arbeidsplikt for dommere, se punkt 13.3.5 i lovproposisjonen. Videre er det etter forslaget krav om at det gis bestemmelser om nødvendige fritak fra arbeidsplikt, noe som inkluderer fritak som følge av annen tjenesteplikt.

Grunnloven setter skranker for utformingen av forskrifter om sivil arbeidsplikt, og vil langt på vei medføre begrensninger i adgangen til å pålegge stortingsrepresentanter og embetsdommere sivil arbeidsplikt. For rettsstaten og for å sikre at maktfordelingsprinsippet overholdes er det avgjørende at Stortinget og domstolene fungerer uavhengig av den utøvende makt, også i sikkerhetspolitisk krise og krig. Stortingsrepresentanter i en særstilling gjennom plikten til å motta valget etter Grunnloven § 63 annet ledd og gjennom de oppgavene og det ansvaret det medfølger å representere den lovgivende makt. Embetsdommere er utnevnt som dommere og embetsmenn av Kongen i statsråd etter Grunnloven § 21 og § 90 første ledd. Etter Grunnloven § 90 annet ledd har dommere et særskilt stillingsvern, ved at de ikke kan bli avsatt eller forflyttet mot sin vilje før fylte 70 år. Stillingsvernet for dommere er begrunnet i hensynet til rettsstaten, og må tolkes i lys av de særskilte konstitusjonelle kravene til domstolenes og dommernes uavhengighet som følger av Grunnloven § 95 annet ledd og EMK artikkel 6. Forflytningsforbudet skal verne dommere mot påvirkning i utøvelsen av den dømmende virksomheten. Det særskilte stillingsvernet for embetsdommere taler for at denne yrkesgruppen ikke skal kunne ilegges arbeidsplikt etter denne loven.

Jeg fraråder imidlertid etablering av skranker i loven som skal verne visse yrkesgrupper fra mobilisering. Etter min vurdering kan en lovregulering øke risikoen for utilsiktede hindringer for helt nødvendig mobilisering. Et sentralt poeng med lovforslaget er å ha et verktøy for mobilisering av sivilt personell når det er nødvendig for å understøtte forsvaret av landet, beskytte sivilbefolkningen eller opprettholde sivilsamfunnets grunnleggende funksjonalitet. De nærmere rammene for arbeidsplikt vil fremgå i forskrift.

Dersom det likevel blir tatt inn en lovregulering, mener jeg at denne bør være avgrenset til stortingsrepresentanter og embetsdommere. Når det gjelder den frie, redaktørstyrte pressen ser jeg det som vesentlig at tiltak med hjemmel i lovforslaget ikke utfordrer ytringsfriheten generelt, og medienes rolle i samfunnskritiske situasjoner spesielt. Dette er beskrevet i punkt 3.5.3 i proposisjonen. Jeg viser også til at NRK plikter å treffe særskilte beredskapstiltak for å sikre at informasjon fra regjeringen når befolkningen under beredskap og i krig, jf. forskrift 6. oktober 1989 nr. 4154 om virksomheten i Norsk

rikskringkasting under beredskap og i krig som er hjemlet i kringkastingsloven § 2-4. Forslaget er nettopp ment å sikre arbeidskraft for å ivareta slike sentrale oppgaver.

Dersom det er aktuelt å etablere en lovregulering som gir mulighet til å unnta stortingsrepresentanter og embetsdommere fra sivil arbeidsplikt, anbefaler jeg at reguleringen tas inn som en forskriftshjemmel. Formålet med bestemmelsen vil være å sørge for at loven reflekterer forutsetningen om at det for nevnte yrkesgrupper *skal* gis særskilte unntak fra arbeidsplikt, men at den nærmere utformingen av slikt unntak vil følge av forskrift. Særlig for dommere kan det være utfordrende å avgrense vernet da det finnes en rekke kategorier dommere, for eksempel forliksrådsmedlemmer og jordskiftedommere. En slik lovregulering åpner også for at lovforslaget kan benyttes til å gi forskrifter som sikrer mobilisering av nødvendig personell *til* de nettopp nevnte yrkesgrupper. En mulig lovregulering kan tas inn som nytt siste punktum i § 28 e første ledd og lyde:

«Det skal i forskrift gis bestemmelser om nødvendige fritak fra arbeidsplikt for stortingsrepresentanter og embetsdommere.»

Dersom personell i den redaktørstyre pressen skal inkluderes, kan en mulig lovregulering lyde:

«Det skal i forskrift gis bestemmelser om nødvendige fritak fra arbeidsplikt for stortingsrepresentanter, embetsdommere og personell i den redaktørstyrte pressen.»

3. *Har regjeringen gjort en særskilt vurdering av hvilke oppgaver som etter folkeretten anses som «direkte deltakelse i fiendtligheter», i så fall hvilke?*

Svar: Hvilke oppgaver som etter folkeretten vil være anse som direkte deltakelse må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Jeg mener at lovproposisjonen ikke er stedet å fastsette hvilke oppgaver som etter folkeretten anses som «direkte deltakelse i fiendtligheter», men det er stedet å oppstille dette som en absolutt skranke for sivil mobilisering etter lovforslaget.

Det følger av lovforslaget § 28 e tredje ledd andre punktum at «[a]rbeidsplikten kan ikke omfatte oppgaver som etter folkeretten anses som direkte deltakelse i fiendtligheter». I spesialmerknaden heter det at man ikke kan pålegge arbeidsplikt dersom sivile taper sin beskyttede status etter krigens folkerett. Jeg viser til punkt 5 i Prop. 59 S (2023–2024) hvor flere typetilfeller og grensedragninger fremgår, se særlig dennes side 6 og 7. Departementet uttalte i proposisjonen at det ikke lar det seg gjøre å fastsette disse grensene konkret for alle typetilfeller, se punkt 13.3.4.

Forsvarsdepartementet (FD) har i Prop. 59 S (2023–2024) svart ut Stortingets anmodningsvedtak nr. 133, 1. desember 2020 (Innst. 87 S (2020–2021)) om bruk av ikke-militært ansatte og forhold knyttet til krigens folkerett. Parallelt med dette har FD, utarbeidet en folkerettslig utredning som skal bidra til å avklare prinsippene og de overordnede folkerettslige reglene knyttet til grensene for bruk av sivile i krig. Utredningen er ment å fungere som en veiledning for bruk av sivilt ansatte i Forsvaret,

sivile i totalforsvaret og sivile kontraktører og leverandører som støtter Forsvaret i krigstid.

Med utgangspunkt i den nevnte utredningen har FD i oppdragsbrev nr. 67 til Forsvaret for 2024 gitt etatene i forsvarssektoren i oppdrag å:

1. Identifisere og beskrive funksjoner/stillinger i egen etat som i væpnet konflikt vil overskride terskelen for direkte deltakelse, eller som av andre årsaker må ha status som lovlige stridende.
 2. Identifisere og beskrive funksjoner hos sivile kontraktører og leverandører som i væpnet konflikt vil overstige terskelen for direkte deltakelse i fiendtlighetene.
 3. Identifisere og beskrive funksjoner hos sivile kontraktører og leverandører som ikke overgår terskelen for direkte deltakelse i væpnet konflikt, men som likevel innebærer høy risiko for sivil følgeskade.
 4. Etablere mekanismer for risikovurdering av sivil følgeskade som ivaretar Norges folkerettslige forpliktelser.
4. *Flere av høringsinstansene under høringen i Stortinget, tok opp at forskrifter bør sendes Stortinget «umiddelbart», mens lovteksten legger opp til «snarest mulig». I hvilken grad vurderer departementet at det er en nyanseforskjell her?*

Svar: Jeg vurderer det slik at det bare er en viss nyanseforskjell mellom et krav om at forskrifter må sendes Stortinget «umiddelbart» og et krav om at de skal sendes «snarest mulig». Ordlyden «snarest mulig» er mer vanlig og ønskelig å bruke i beredskapslovgivning. Et krav om «umiddelbar» meddelelse kan tenkes å utløse tvil om forskriftens gyldighet dersom det av ulike årsaker tar noe tid å meddele forskriften til Stortinget. Samtidig innebærer «snarest mulig» at det er nødvendig å meddele forskriften svært raskt når man har anledning til det. I de fleste tilfeller vil det være det samme som å kreve at forskriften meddeles «umiddelbart», samtidig som man tar høyde for at situasjonen kan være svært krevende og medføre vanskeligheter for helt umiddelbar meddelelse. Det kan eksempelvis tenkes at forskriften ikke kan meddeles elektronisk, og at det vil være nødvendig å organisere en alternativ løsning for meddelelse.

5. *Det bes om en vurdering av likheter og forskjeller på smittevernloven, beredskapsloven og koronaloven. Vi ønsker særskilt en nærmere vurdering av hvorfor man legger opp til varighet på 6 måneder for forskrifter vedtatt i medhold av denne loven, mens de øvrige har kortere varighet på forskriftene.*

Svar: I beredskapslovgivningen går det et prinsipielt skille mellom ordinære beredskapshjemler og nødrettshjemler. Nødrettshjemler er fullmaktshjemler hvor regjeringen trer inn i Stortingets sted og kan gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold. Nødrettshjemler kodifiserer konstitusjonell nødrett. Forutsetningen ved bruk av nødrettshjemler er blant annet at det ikke er tid til eller mulig med vanlig stortingsbehandling («fare ved opphold») og at bestemmelsene skal legges frem som lovforslag så snart som mulig. Nødrettshjemler vil åpne for såkalt derogasjon, det vil si at gjeldende lover kan fravikes. Også ordinære forskriftshjemler kan imidlertid åpne for derogasjon. Ved ordinære beredskapshjemler får regjeringen som regel konkrete fullmakter til å gjøre bestemte tiltak ved en på forhånd definert situasjon, fordi det

konkrete ansvaret i en slik situasjon ligger regjeringen nærmest. Det er da normalt ingen forutsetning at forskriftene skal fremlegges for Stortinget i større grad enn vanlig, verken ved ekstraordinær meddelelse straks forskriften er fattet eller etter hvert som lovforslag.

Det klassiske eksempelet på en nødrettshjemmel er beredskapsloven § 3. Denne hjemmelen kan bare brukes når det er «fare ved opphold», og bestemmelsene skal fremlegges som lovforslag for Stortinget så snart som mulig dersom de ikke er opphevet etter 30 dager. Koronaloven var en lov som ble til i en meget presset situasjon, men slik jeg forstår det, var også denne i stor grad basert på beredskapsloven ved at det var inntatt et krav om at forskriftshjemlene ikke kunne benyttes dersom formålet kunne ivaretas ved vanlig stortingsbehandling, og ved at forskrifter etter loven falt bort når loven opphørte å gjelde (én måned etter ikrafttredelse). Smittevernloven § 7-12 er også et eksempel på en nødrettshjemmel som følger samme mønster som beredskapsloven § 3. Det som blant annet kjennetegner disse, er forutsetningen om at nødrettsbestemmelsene ikke lenger kan gjelde etter at de skulle vært forelagt lovgiver.

Derimot er smittevernloven § 4-1, som ble mye brukt under pandemien for relativt inngripende tiltak, et eksempel på en ordinær beredskapshjemmel hvor det ikke er noen ekstraordinære parlamentariske kontrollmekanismer eller tidsbegrensning for forskriftene. Helseberedskapsloven § 6-2 andre ledd er også et eksempel på en ordinær forskriftshjemmel, hvor regjeringen kan gå relativt langt i å fravike gjeldende helse- og sosiallovgivning uten tidsbegrensninger eller ekstraordinære kontrollmekanismer i en krigssituasjon. Et annet eksempel er næringsberedskapsloven § 13, hvor det kan gjøres unntak fra forvaltningsloven og konkurranseloven ved «kriser med vesentlige konsekvenser for tilgangen til varer og tjenester i Norge i krig, krigsfare og krigslignende forhold og i fredstid», jf. § 2. Det er heller ikke gitt noen tidsbegrensninger eller ekstraordinære kontrollmekanismer for forskrifter etter denne fullmakten. Samlet sett ser jeg at ordinære beredskapshjemler normalt ikke har tidsbegrensninger, selv om fullmaktene kan være relativt vide og gjelder i beredskapssituasjoner.

Beredskapsloven § 3 utgjør allerede en nødrettshjemmel for utskriving av sivil arbeidsplikt. Lovforslaget som nå er fremlagt, plasserer på sin side ansvaret for sivil arbeidskraftberedskap hos regjeringen: Det er snakk om ordinære beredskapsfullmakter som normalt verken har noen særlige mekanismer for involvering av Stortinget eller noen tidsbegrensning. Dette er nærmere beskrevet i punkt 9.4.1 i proposisjonen. Til tross for at fullmaktene innen sivil arbeidskraftberedskap er ment å være ordinære beredskapsfullmakter, er det foreslått en meddelelsesplikt og en tidsbegrensning på seks måneder. Jeg vurderer tidsbegrensningen som viktig fordi dette er snakk om forskrifter som vil kunne gripe inn i lov, og som gis på et tidspunkt hvor en sikkerhetspolitisk krise eller krig har inntruffet i Norge, hvor situasjonen vil være uoversiktlig og reguleringsbehovet kan endre seg på kort tid. Loven bør derfor legge opp til at regjeringen jevnlig må ta stilling til om det er ønskelig å forlenge forskriftens varighet. Samtidig er det behov for forutberegnelighet og en viss stabilitet så langt det er mulig i en sikkerhetspolitisk krise eller krig, og jeg har derfor vurdert at en kortere varighet enn seks måneder ikke vil være ønskelig. Jeg viser til lovproposisjonen punkt 9.4.2 der det uttales at fullmaktene i forslaget er myntet på helt ekstraordinære situasjoner med gjennomgripende konsekvenser for hele nasjonen, hvor det vil være

viktig å ha en viss grad av forutberegnelighet for myndighetene, arbeidstakere og arbeidsgivere.

Jeg viser likevel til spesialmerknadene til § 28 b første ledd om at hvorvidt grunnlaget for forskriftene fortsatt er til stede, også må vurderes i henhold til nødvendighets- og forholdsmessighetskravene, uavhengig av tidsbegrensningen. Forskriftene kan vedtas på nytt etter seks måneder, dersom kravene er oppfylt.

6. *Det bes om departementets vurdering av hva slags reaksjoner en regjering eller statsråd som overskrider hensynene til nødvendighet og proporsjonalitet når hjemlene i loven om sivil arbeidsplikt brukes, kan innebære. Det bes om at begrensningene som settes i Lov om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett omtales særskilt, inkludert hvilken bestemmelse en slik overskridelse vil kunne falle innenfor.*

Svar: Dersom forskriftene som vedtas, ikke er nødvendige eller proporsjonale, vil det innebære at forskriftene er ugyldige. Spørsmålet kan komme opp for domstolene dersom for eksempel en arbeidstaker mener at det ikke er hjemmel for et pålegg fordi forskriftene er ugyldige. Vedtak truffet i medhold av en ugyldig forskrift kan utløse erstatningsplikt for staten. Den helt klare hovedregelen er at statsråder vanligvis ikke får noen rettslig reaksjon dersom det vedtas ugyldige forskrifter eller enkeltvedtak på deres ansvarsområde.

Normalt vil det kun være aktuelt med politisk ansvar gjennom de vanlige parlamentariske mekanismene som kontrollsak og eventuelt mistillitsforslag. Jeg forstår andre del av spørsmålet som å gjelde i hvilke tilfeller riksrettsansvar vil kunne være aktuelt.

Tiltale for Riksretten etter Grunnloven § 86 kan være aktuelt ved grove overskridelser. Tiltale forutsetter at Stortinget anlegger sak for «straffbart ... forhold» ved brudd på statsrådets «konstitusjonelle plikter». Med statsrådets «konstitusjonelle plikter» menes kvalifiserte brudd på rettsregler i Grunnloven eller konstitusjonell sedvanerett som bare statsråder kan gjøre seg skyldig i, jf. Dokument nr. 19 (2003–2004) s. 13. Blant slike nevnes brudd på opplysningsplikten (Grunnloven § 82), plikten til å søke avskjed etter mistillitsvedtak (Grunnloven § 15) og plikten til å protokollere motforestillinger i statsrådet (Grunnloven § 30). Sistnevnte kan være relevant i en sak der Kongen i statsråd vedtar en forskrift som mangler hjemmel i lov. Etter Grunnloven § 30 tredje ledd har ethvert medlem av statsrådet plikt til å gjøre «kraftige motforestillinger samt å tilføye sin mening i protokollen» dersom medlemmet finner at beslutningen strider mot lov. I tredje ledd tredje punktum fremgår det at «[d]en som ikke slik har tilkjennegitt sin protest, anses å ha vært enig med kongen og er ansvarlig for dette ... og kan av Stortinget settes under tiltale for Riksretten».

Vilkåret om «straffbart ... forhold» innebærer at vilkår for straffansvar må være oppfylt, jf. ansvarlighetsloven § 1. Etter ansvarlighetsloven § 8 bokstav b andre alternativ straffes det medlem av Statsrådet som «ved handling eller undlatelse bevirker ... at en handling blir foretatt i strid med en stortingsbeslutning. Etter ansvarlighetsloven § 11 kan «[d]en der som medlem av Statsrådet på annen måte enn nevnt i denne lovs øvrige

bestemmelser ved handling eller undlatelse bevirker noget som er stridende mot Grunnloven eller rikets lover, straffes med bøter eller med fengsel inntil 10 år.»

7. Det bes om en avklaring av hvordan partene i arbeidslivet vil bli involvert i arbeidet med forskrifter til denne loven.

Svar: Jeg mener at det er naturlig at relevante aktører, som beredskapsaktører innen konkrete sektorer, partene i arbeidslivet, statsforvaltere, kommuner og befolkningen ellers, involveres både i forberedelser i fredstid og ved faktisk bruk av bestemmelser i sikkerhetspolitisk krise og krig, jf. proposisjonen punkt 8.4.7. 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.

Partene i arbeidslivet er derfor allerede invitert til et første dialogmøte for å nettopp diskutere hvordan partene kan involveres i det videre arbeidet. Møtet er satt til relativt kort tid etter Stortingets planlagte behandling av lovproposisjonen.

Med hilsen

Astri Aas-Hansen

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

