

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030
OSLO

Deres ref.:

Vår ref: HSAK202400414

Dato: 12-04-2024

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

Legeforeningen viser til høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 15.01 2024 med forslag til endringer i sivilbeskyttelsesloven om sivil arbeidskraftberedskap når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

Legeforeningen er enig i behovet for gode beredskapsplaner som kan iverksettes ved ulike typer krig og katastrofer, og viktigheten av å legge til rette for trening og forberedelse for å være godt forberedt. Etter Russlands brutale krigføring i Ukraina er verdensordenen mer spent enn på lenge. Legeforeningen deler synet på at det er viktig å være i forkant med regulering som gir klare rammer for hva som gjelder når behovene virkelig melder seg. Legeforeningen mener også at myndighetene må kunne ha nødvendige fullmakter ved krig og krigslignende tilstander. Problemet med forslaget er rekkevidden av andre situasjoner forslaget kan åpne opp for å sette til side lovgivning og avtaler i arbeidsforhold. Lovens formålsbestemmelse er svært vidtrekkende etter sin ordlyd, idet loven også adresserer uønskede hendelser i fredstid. Legeforeningen mener hver krise må håndteres separat og at det er viktig og nødvendig med god dialog mellom partene i arbeidslivet når kriser oppstår, for å finne gode løsninger.

Slik Legeforeningen leser forslaget innebærer det i stor grad en tilsidesettelse av arbeidslivets parter. Dette er Legeforeningen sterkt kritiske til. Vi kan vanskelig se at dette er tilstrekkelig begrunnet, og det fremstår heller ikke verken nødvendig eller forholdsmessig å gi så vide fullmakter til regjeringen og departementene. Legeforeningen frykter at dette kan undergrave den parlamentariske kontrollen som vårt demokratiske samfunn er avhengig av. Videre er Legeforeningen kritisk til at forslaget på en omfattende måte kan gripe inn i etablerte arbeidsforhold, og tilsidesetter partsrelasjonene i arbeidslivet.

Legeforeningens hovedinnsigelse er at forslaget fremstår som alt for vidtrekkende, og innebærer en potensiell fare for at tilliten til myndighetene svekkes.

Sivil arbeidskraftberedskap

Forslaget går ut på at det tas inn et nytt kapittel VI B i sivilbeskyttelsesloven som gir Kongen hjemmel til å regulere sivile arbeids- og tjenesteforhold og pålegge sivil arbeidsplikt (sivil arbeidskraftberedskap) når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Det foreslås hjemmel til:

- å regulere adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold (§ 24 f),
- utfylle, supplere eller fravike offentlig og privat regulering av arbeids- og tjenesteforhold og arbeidspliktforhold (§ 24 g) og
- gi pålegg om arbeidsplikt (§ 24 h).

Det foreslås også at Kongen gis fullmakt til å gi forskrifter også i fredstid om forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking til arbeidsplikt. I tillegg foreslås det hjemmel til ved forskrift å gi bestemmelser om opplysningsplikt.

Legeforeningen oppfatter forslaget til å være av svært inngripende karakter. Forslaget innebærer at Stortinget på forhånd fastsetter en rammelovgivning som delegerer fullmakter videre til regjeringen når rikets *selvstendighet eller sikkerhet er i fare*.

Utgangspunktet er at det oppstilles et situasjonskrav i begrepet *selvstendighet eller sikkerhet er i fare*. Det fremheves i høringen at dette *omfatter situasjoner hvor Norges nasjonale sikkerhetsinteresser er truet eller utsatt for krenkelser*. I oppstillingen av hvilke tilfeller som er omfattet av begrepet *rikets selvstendighet og sikkerhet* sier departementet følgende:

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.

Systemet legger opp til en toleddet prosess. Først må regjeringen (Kongen i Statsråd) beslutte 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*. Kompetansen til å utløse fullmaktene om sivil arbeidskraftberedskap foreslås således lagt til Kongen i statsråd (Regjeringen).

Dersom regjeringen først har besluttet at situasjonskravet er oppfylt, gis det videre fullmakt til det aktuelle departement (Kongen) å gi forskrifter og vedtak som regulerer arbeids- og tjenesteforhold, arbeidspliktforhold, og pålegg om arbeidsplikt. Det heter blant annet 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»

Uavhengig av om rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare gis det imidlertid fullmakt til det enkelte departement (Kongen) å gi forskrifter om *forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking til arbeidsplikt*.

Legeforeningen mener det er flere forhold som gjør forslaget krevende. Stikkordsmessig handler det om følgende:

- Uklart hvor langt forslaget rekker
- Forholdet til annen lovgivning
- Forholdet til partene i arbeidslivet
- Forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking
- Stortingets kontroll
- Behandling av personopplysninger
- Økonomisk sikring og andre forhold som berører arbeidstakerne

Uklart hvor langt forslaget rekker

Høringsnotatet fremstår uklart når det gjelder hvilke situasjoner det nye kapittel VI B om sivil arbeidskraftberedskap skal gjelde for. Forslaget er generelt beskrevet gjennom alternativene *rikets selvstendighet og sikkerhet*. Disse er beskrevet som rettslige standarder hvis innhold kan endre seg over tid og som vil være skjønnsbestemte.

Dette innebærer for det første at fullmaktene i seg selv ikke er tydelig og presist avgrenset. Faren med dette er at ulike regjeringer med ulik politisk vinkling kan tolke reglene på forskjellig måte.

For det annet mangler høringsnotatet konkrete eksempler på hva som faller innenfor og utenfor forslaget, noe som kunne bidratt til klargjøring av hva som ligger i fullmaktene. Og det bidrar til ytterligere uklarhet at høringsforslaget omtaler noen eksempler på situasjoner spesifikt uten å klargjøre om disse faller innenfor eller utenfor.

Som et eksempel beskriver høringsnotatet flere steder forhold som angår pandemien (Covid-19). I vurderingen av om dette var en situasjon som ligger innenfor rammene av det nye forslaget fremgår imidlertid ikke. Departementet skriver riktignok at det normalt ikke omfatter *utilsiktede hendelser som pandemier*, men det åpnes likevel opp for at pandemier kan omfattes *hvor Norges nasjonale sikkerhetsinteresser er truet eller utsatt for krenkelser*.

Hvis departementet mener Covid-19 er en situasjon som er omfattet av forslaget burde dette fremgått tydelig all den tid pandemien ligger nært tilbake i tid. Hvis departementet ikke mener en slik situasjon er omfattet burde det på samme måte vært omtalt. Svaret på dette spørsmålet ville vært en viktig pekepinn på hva som ligger i forslaget om når myndighetene kan sette til side vesentlige forhold som angår arbeidslivet.

For det tredje settes det nye kapitlet inn i en lov som har en formålsbestemmelse som i sin ordlyd i § 1 også omfatter *ved uønskede situasjoner i fredstid*. Dette er i § 3 definert som *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*. Selv om forslaget om sivil arbeidskraftberedskap etter sin ordlyd fremstår snevrere enn formålsbestemmelsen, innebærer dette likevel uklarheter dersom bestemmelsene tolkes i samsvar med formålsbestemmelsen. Formålsbestemmelsen burde derfor vært snevret inn slik at det ikke innbyr til misbruk av fullmaktene. Formålsbestemmelsen fremstår som videre enn selve bestemmelsene. Dette er uheldig, da formålsbestemmelsen kan tenkes brukt til å tolke selve bestemmelsene utvidende og således omfatte flere situasjoner enn forutsatt.

Konsekvensen av uklarhetene i høringsnotatet gjør at det kan fremstå som om handlingsrommet for myndighetene er langt videre enn det faktisk og juridisk er adgang til. Konsekvensene kan bli rettslige etterspill og svekket tillit til myndighetene.

Forholdet til annen lovgivning, og helseberedskapsloven i særdeleshett

Helsetjenesten er en av de viktigste grunnsteinene i den norske beredskapen. Helseberedskap handler i bunn og grunn om at det er kapasitet og fleksibilitet i helsetjenesten til å møte akutte og langvarige kriser. Legeforeningen erfarer at kapasiteten i helsetjenesten mange steder allerede i normaldrift er på grensen til eller over det maksimale, både i primær- og spesialisthelsetjenesten. Grunnbemanning og kapasitet i helsetjenesten må være tilstrekkelig høy til at helsetjenestens behov ivaretas. Arbeid for å styrke kapasiteten i helsetjenesten i fredstid vil være et av de viktigste tiltakene for å sikre nasjonen god nasjonal helseberedskap. Dette bør være myndighetenes fremste mål, og foretrukne strategi, for å ivareta innbyggernes nødvendige behov både i en normalsituasjon og i en situasjon som forslaget omhandler.

Beredskapsloven § 3 gir i seg selv hjemmelsgrunnlag til å fastsette regler om sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig. Departementet er tydelige på at de foreslåtte fullmaktshjemlene er ment å gjelde parallelt med annen beredskapslovgivning, slik som helseberedskapsloven. Departementet skriver videre at dersom det blir aktuelt å omdisponere personer gjennom en arbeidspålegg, "bør det vurderes behov for unntak for personer som er pålagt tjenestepålegg etter annet regelverk, eksempelvis gjennom beordring etter helseberedskapsloven". Videre fremkommer det at dette er et eksempel på tjenestepålegg som det særlig vil måtte tas hensyn til ved utformingen av forskrifter.

Helsepersonell vil i en sikkerhetspolitisk krise eller krig være nødt til å ivareta høyt prioriterte kritiske samfunnsfunksjoner, hjemlet i helseberedskapslovens fullmaktsbestemmelser. I forarbeidene til helseberedskapsloven er det lagt til grunn at «tjenestepålegg i Sivilforsvaret ikke lenger automatisk skal gå foran tjenestepålegg i det sivile helsevesen», og at det er «nødvendig å se helhetlig på bemanningssituasjonen i en krise» (Ot.prp. nr. 89 (1998–99) punkt 9.6.4.5).

Departementet angir at forrangsbestemmelsen gir mulighet til å fastsette at arbeidspålegget etter forslaget her går foran tjenestepålegget etter annet regelverk dersom situasjonen krever det.

Formuleringen fremkommer i sammenheng med vurdering av rekkevidden av helseberedskapslovens fullmaktsbestemmelser. Legeforeningen er kritisk til at forslaget åpner opp for omdisponering av helsepersonell. Fullmaktsbestemmelsene etter helseberedskapsloven burde være tilstrekkelige, og det bør utvises varsomhet med å omdisponere helsepersonell gjennom arbeidsplikt etter sivilbeskyttelsesloven. Helsepersonell bør som hovedregel ikke omdisponeres med bakgrunn i de hensyn som er nevnt foran.

Forholdet til partene i arbeidslivet

Forslaget griper inn i vesentlige forhold ved det etablerte arbeidsliv. Legeforeningen er kritisk til at det foreslås slik inngripende regulering uten at partene i arbeidslivet i forkant har vært konsultert om hensiktsmessig innretning og regulering. Legeforeningen reagerer også på at partene i arbeidslivet er gitt en svært neddempet rolle i reguleringen av forhold som normalt inngår som del av tariffavtaler, og som på en omfattende måte griper inn i, og gir adgang til å tilsidesette, både arbeidsavtaler og tariffavtaler.

Legeforeningen vil vise til at trepartssamarbeidet er en viktig bærebjelke i det norske samfunnet, som bidrar til at tilliten til myndighetene tradisjonelt er høyere enn en del andre land som ikke har samme konstellasjon. Viktigheten både av dette samarbeidet, men også av samarbeidet mellom partene i arbeidslivet, kom klart til uttrykk under Covid-19 pandemien. Partene viste stor fleksibilitet og tilpasset tariffavtaler til det som har vært beskrevet som den største krisen siden 2. verdenskrig. Legeforeningen reiser derfor spørsmål ved hvorfor myndighetene foreslår en så omfattende fullmaktslov før partene i arbeidslivet har drøftet de behov som gjør seg gjeldene.

Forslaget burde også vektlagt betydningen av å komme til enighet med arbeidslivets parter, og det burde vært gitt en frist for samtaler med arbeidslivets parter som er rimelig sett i forhold til hvor tidskritisk situasjonen er. Forslaget burde videre inneholdt en plikt til å konsultere og involvere arbeidslivets parter så langt det er mulig, før forskriftsregulering er aktuell.

Forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking til arbeidsplikt

Det foreslås at det gis fullmakter til å iverksette bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap for *forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking til arbeidsplikt* uavhengig av om rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

Legeforeningen mener denne bestemmelse fremstår svært vidtrekkende, da bestemmelsen gjelder uavhengig av om rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Videre mener Legeforeningen behovet for slik beordringsadgang først bør inntre etter at det har vært forsøkt med frivillige ordninger. Det burde derfor fremkommet av forslaget at frivillighet bør gjelde så langt det er mulig.

Bestemmelsen om Forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking til arbeidsplikt reiser også en rekke spørsmål relatert til arbeidsforholdet. Dels gjelder det retten til fri, dels gjelder det spørsmål

om hvordan det stiller seg for personer som er mellom jobber, og dels har det sammenheng med hvordan dette kompenseres i form av lønn og fritid. Alle disse forhold fremstår uklare med forslaget slik det foreligger, og det er viktig både med avklaring av dette og at personer ikke taper på å stille seg til disposisjon i slike situasjoner.

Stortingets kontroll

Slik forslaget er fremmet er det ikke begrenset til situasjoner hvor Stortinget er avskåret fra å utøve sin myndighet. I sikkerhetspolitiske kriser og krig er det avgjørende at de beslutninger som fattes er tuftet på så bred enighet som mulig.

Som nevnt ovenfor mener Legeforeningen at forslaget fremstår langt mer vidtrekkende enn behovet tilsier, og vi er skeptiske til derogasjonsbestemmelser som fraviker lovbestemmelser gitt av Stortinget. Fordi forslaget er svært inngripende overfor borgerne er det viktig at den parlamentariske kontrollen ivaretas i så stor grad som mulig.

Regjeringens handlingsrom til å gi slike bestemmelser burde for det første vært begrenset til de tilfeller hvor det ikke er mulig for Stortinget å tre sammen, eller på annen måte å kunne fastsette de regler som hører til lovs rang. Fort det annet kan det reises spørsmål ved behovet for å ha regler som skal gjelde for en periode på inntil 6 måneder. Det bør vurderes om det kunne vært tilstrekkelig med en periode på inntil 3 måneder for å få den parlamentariske kontrollen med tiltakene.

Behandling av personopplysninger

Forslaget om forhåndsutpeking av arbeidsressurser innebærer også kartlegging av ressursbehov og kapasiteter. Legeforeningen forstår dette slik at det innebærer mulighet for omfattende unntak fra personopplysningsregelverket. Som en del av dette skal også kompetanse kunne registreres. Legeforeningen vil fremheve at kompetanse er dynamisk, og en registrering av den enkeltes kompetanse vil måtte oppdateres jevnlig for å være reell. Også sykdomsforhold kan være relevante for de situasjoner forslaget omfatter.

Legeforeningen mener det fremstår uklart om det er i samsvar med grunnleggende personvernregler å registrere slike personvernopplysninger i fredstid, utover de opplysninger som allerede er hjemlet i forsvarrets og sivilforsvarets regelverk.

Økonomisk sikring og andre forhold som berører arbeidstakerne

Forslaget innebærer en omfattende inngripen i etablerte arbeidstakerrettigheter, og gir mulighet for beordring av personell, til å avslutte arbeidsforhold, til å utfylle, supplere og fravike både arbeidsavtaler og tariffavtaler, og til å gi pålegg om arbeidsplikt.

Legeforeningen mener forslaget i for liten grad gir økonomisk sikring for de arbeidstakerne som blir berørt av fullmaktene. Det burde vært regulert tydelig at tariffavtalene så langt som mulig skal bestå. For personer som pålegges annet arbeid kan det imidlertid oppstå situasjoner hvor bestemmelser etter den opprinnelige tariffavtalen eller arbeidsavtalen ikke kan gjelde. Det fremstår imidlertid ikke rimelig at personer som bidrar når samfunnets selvstendighet eller sikkerhet er i fare skal kunne tape økonomisk på det. Det burde derfor vært etablert regler for økonomisk sikring fra statens side. Slike regler bør også inkludere rett til å opprettholde ansiennitet, pensjonsopptjening og andre sosiale rettigheter.

Personer som pålegges annet arbeid enn opprinnelig stilling burde være sikret en rett til å returnere til opprinnelig stilling etter at den tid som begrunner behovet har opphørt. Det bør også så langt det er mulig være en sikring av at dette gir samme vilkår som tidligere.

Legeforeningen viser også til det som er nevnt ovenfor om å sikre de økonomiske og faktiske rettighetene til personer som deltar i forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking til arbeidsplikt.

Med hilsen
Den norske legeforening
Jus- og arbeidsliv

Siri Skumlien
generalsekretær

Lars Duvaland
direktør

Saksbehandler: Bjørn Ove Ekern Kvavik, spesialrådgiver/advokat