



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 forsinkes 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 skranke 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 skranke *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 utskrivning 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