

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 26.04.2024

Vår ref.: 138831

Deres ref.: 23/5588

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

Arbeidsgiverforeningen Spekter viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 15. januar 2024. Etter avtale med departementet er vi gitt utsatt høringsfrist til 3. mai 2024.

Spekters medlemmer er samfunnskritiske

Arbeidsgiverforeningen Spekter organiserer både private og offentlig eide virksomheter. Våre medlemmer er virksomheter som bærer et utpreget samfunnsansvar eller som gjennom sine leveranser bidrar til at andre løser sitt samfunnsansvar. Medlemmene er særlig å finne innen sektorene helse, samferdsel, statens virkemiddelmiddelepparat, samt infrastruktur og kultur.

Mange av virksomhetene har også funksjoner som er definert som samfunnskritiske, slik det er beskrevet i Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin rapport fra 2016. Flere av disse er også underlagt sektorlovgivning som i dag angir rammer for beredskapsarbeidet, slik som for eksempel Helseberedskapsloven.

Beredskapslovens eksisterende hjemmel er lite utdypet

Forslaget til endringer i sivilbeskyttelsesloven går ut på at det tas inn et nytt kapittel i loven som gir hjemmel til å regulere sivile arbeids- og tjenesteforhold og pålegge sivil arbeidsplikt (sivil arbeidskraftberedskap) når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. I høringsnotatet skriver departementet at forslaget er et supplement til eksisterende beredskapslovgivning og at regjeringen gjennom dagens regelverk, blant annet Beredskapsloven, allerede har hjemmel til å utskrive arbeidskraft til militære og sivile formål ved sikkerhetspolitisk krise og krig. Fordi Beredskapslovens §3 for mange er en lite kjent bestemmelse, burde forholdet mellom den og forslagene vært klargjort og utdypet i notatet.

Totalberedskapen må styrkes

Både i Totalberedskapskommisjonens og Forsvarskommisjonens rapporter fra i fjor er det gode analyser og beskrivelser av den usikre sikkerhetspolitiske situasjonen verden er i, med krig i Europa og geopolitiske spenninger. Dette gjør at også Norge må være bedre rustet til å møte de utfordringene vi står ovenfor. I vårt høringssvar til Totalforsvarskommisjonens rapport, "NOU 2023: 17 Nå er det alvor", understreket Spekter at det derfor vil være helt nødvendig å utnytte samfunnets samlede ressurser på en best mulig måte for å bygge motstandskraft. Videre anbefalte vi at en ytterligere satsning på totalberedskap vil være nødvendig for å trygge samfunnssikkerheten. En sektorovergripende lov hjemmel om bruk av arbeidskraft i krise og krig vil derfor i utgangspunktet kunne bidra til styrket beredskap, skape bedre samhandling og grunnlag for øvelser, og gjøre forberedelser som setter oss i bedre stand til å møte ukjente kriser og krig. Vi har likevel kommentarer og innvendinger til forslaget slik det foreligger, og som vi mener krever en nærmere gjennomgang før det fremmes et lovforslag for Stortinget.

Samspillet mellom særlovgivningen og rammeloven må utredes nærmere

Hensikten med endringene er å styrke beredskapsarbeidet og totalforsvaret gjennom en bedre utnyttelse av samfunnets totale ressurser. Gjennom å etablere mer definerte rammer for utskrivning av arbeidskraft ønsker departementet å legge til rette for treffsikker bruk og til innarbeiding av sivil arbeidskraftberedskap i planverk og forberedelser. Spekter er som tidligere nevnt i utgangspunktet enige i behovet for rammer som gir mer forutsigbarhet ut over de generelle hjemlene som finnes i Beredskapsloven. Med en sektorovergripende lovhjemmel vil det kunne gjøres viktige avklaringer på forhånd, og man kan gjøre bedre forberedelser før krise eller krig inntreffer.

I avsnitt 5 i høringsnotatet drøftes behovet for en sektorovergripende rammeregulering av arbeidskraftberedskapen. Det finnes i dag en rekke sektorlover og forskrifter som har ulike beredskapshjemler for den enkelte sektor, med tilhørende plikter og ansvar. Kun noen av disse er beskrevet i høringsnotatet. Departementet understreker at fullmaktshjemlene om sivil arbeidskraftberedskap vil gjelde parallelt med annen beredskapslovgivning. Vi savner likevel en bredere drøfting og gjennomgang av hvorledes dette skal gjennomføres sett opp mot sektordepartementenes ansvar på sine områder, særlig når det i lovforslaget om arbeidspålegg foreslås at man med hjemmel i denne loven kan gi forskrift som fraviker bestemmelser i annen lovgivning.

Partene i arbeidslivet burde vært trukket inn i arbeidet

I lovforslaget tilligger det Kongen i statsråd å utløse vedtak etter bestemmelsene i loven, når rikets selvstendighet og sikkerhet er i fare. Når dette vedtaket er gjort kan departementet (Kongen) etter forslaget gi forskrifter om regulering av arbeidskraft som er svært inngripende sett hen til reguleringen av det sivile arbeidslivet i fredstid. I høringsnotatet drøftes blant annet forholdet til arbeidsmiljøloven og andre lover, arbeidsavtalen og kollektive avtaler, arbeidsgivers styringsrett og partenes rolle. Spekter mener at mulighetene til å gi forskrifter på dette området utfordrer både den individuelle og kollektive arbeidsretten, herunder de sentrale tariffpartenes plikter og avtalekompetanse. Selv om man allerede har vide hjemler etter beredskapsloven, er det etter vårt syn viktig med en bred prosess for å skape tillit, forankring og forståelse for nødvendigheten av en sektorovergripende regulering av arbeidskraftberedskapen, samtidig som man ikke går lenger enn påkrevet. Partene i arbeidslivet burde etter vårt syn derfor vært trukket inn i dette arbeidet før man fremmer et endelig lovforslag.

Kommentarer til noen av de foreslåtte bestemmelsene

Lovens formål og tittel bør omformuleres

For å reflektere at loven også regulerer sivil arbeidskraftberedskap foreslås det at lovens tittel endres fra «lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret» til Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivil arbeidskraftberedskap. Etter vårt syn kan tittelen gi inntrykk av at loven først og fremst gjelder kommunale forhold, særlig når ordet Sivilforsvaret tas bort, mens lovforslaget om arbeidskraftberedskap retter seg mot hele den sivile sektor. For å understreke dette også i tittelen foreslår vi derfor at loven lyder: «Lov

om sivil arbeidskraftberedskap, sivile beskyttelsestiltak, kommunal beredskapsplikt og Sivilforsvaret».

I formålsparagrafen foreslås det å føye til «og tilrettelegge for bruk av det sivile samfunnets samlede ressurser», for å synliggjøre arbeidskraftberedskap som en del av lovens formål og for å ramme inn de øvrige bestemmelsene i loven. Gjeldende formålsparagraf angir at «lovens formål er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid». Med uønskede hendelser menes etter §3 «hendelser som avviker fra det normale, og som medfører eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur». Når dette nevnes i sammenheng med arbeidskraftberedskap, har vi i vårt arbeid med høringen registrert at det oppstår tvil om rekkevidden av, og situasjonskravet knyttet til arbeidskraftberedskap. Isolert sett kan det se ut som den foreslåtte formålsbestemmelsen angir et videre virkeområde (uønskede hendelser) for hjemmelen for arbeidskraftberedskap enn tilsiktet. I nytt kapittel VI B er vilkårene og situasjonskravet i §24 e kun knyttet til når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Vi foreslår derfor at formålsparagrafen omformuleres slik at den bedre samsvarer med det nye kapittelet om arbeidskraftberedskap.

Nytt kapittel VI B Sivil arbeidskraftberedskap

Situasjonskravet må tydeliggjøres

Når «rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare» gis etter §24 e regjeringen (Kongen i statsråd) fullmakt til å fatte vedtak som utløser at departementet (Kongen) kan fastsette forskrifter om arbeidskraftberedskap mv, som angitt i de påfølgende bestemmelsene. I situasjonskravet er ordet «krig» bevisst unngått, og departementet begrunner dette med at det er gjort for å avskjerme at bestemmelsen kan brukes der Norge deltar i krig, men vår selvstendighet eller sikkerhet ikke er i fare. Ordlyden fraviker dermed Beredskapsloven, der det heter «når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare», noe som kan skape usikkerhet om virkeområdet for bestemmelsen. Vi mener dette er uheldig, og anbefaler at man i denne bestemmelsen tydeliggjør situasjonskravet i tråd med formålet.

Partene i arbeidslivet må involveres i utformingen av fullmaktshjemlene

Det fremgår at vedtak med hjemmel i dette kapittelet må være forholdsmessige. Vi forstår dette slik at vedtak etter bestemmelsene i §§24 f til 24 i om etablering og avslutning av arbeidsforhold, regulering av arbeids- og tjenesteforhold, pålegg om arbeidsplikt og forberedende tiltak, ikke må være mer inngripende enn nødvendig. Dette vil være skjønnsmessige vurderinger som reiser en rekke spørsmål, og vi mener derfor det vil være nødvendig med enn bredere gjennomgang av de begrensninger som kan gjøres i lov- og avtaleverk. Som tidligere nevnt bør partene i arbeidslivet gis anledning til å bidra her.

Stortingets kontroll må styrkes

Når det gjelder Stortingets kontroll anbefaler vi at man i stedet for forslaget bruker samme formulering som gitt i beredskapsloven, eventuelt med en formulering om Stortinget ikke kan samles.

Domstolskontrollen må sikres

Avslutningsvis, i §24 n gis det bestemmelser om domstolskontroll som fraviker den generelle adgangen til å prøve

lovligheten av forvaltningens vedtak. Vi mener det bør utvises forsiktighet med dette, og ber departementet vurdere om det finnes alternative framgangsmåter enn den som er foreslått.

Med vennlig hilsen

Arbeidsgiverforeningen Spekter