



Saksframlegg

Saksnr.: 2024/4737

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fylkesutvalget	16.04.2024	

Vedlegg

- 1 horingsnotat-om-endringer-i-sivilbeskyttelsesloven-sivil-arbeidskraftberedskap-nar-rikets-selvstendighet-eller-sikkerhet-er-i-fare

Høringssvar til forslag om endringer i sivilbeskyttelsesloven – Sivil arbeidskraftberedskap når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare

Fylkeskommunedirektørens innstilling til vedtak:

1. Buskerud fylkeskommune støtter justis- og beredskapsdepartementets initiativ til en forhåndsregulering. Dagens sikkerhetspolitiske situasjon krever en mer forutsigbar regulering av det sivile arbeidslivet som skal gjelde i en situasjon hvor rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.
2. Buskerud fylkeskommune understreker viktigheten av, og støtter departementets forslag om at det innføres en "meddelelsesplikt" overfor Stortinget for alle forskrifter som vedtas under det endrede regelverket. Stortingets kontrollfunksjon må ivaretas.
3. Buskerud fylkeskommune etterlyser en tydeliggjøring av fylkeskommunens rolle som politisk folkevalgt organ med ansvar for flere samfunnskritiske funksjoner, blant annet drift og vedlikehold av vei og sivil transportberedskap.

Sammendrag

Som en følge av krigen i Ukraina er den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa trolig varig endret. Også globalt er de sikkerhetspolitiske forholdene skjerpet med tiltakende rivalisering mellom stormakter. Sikkerhet og beredskap står i økende grad i fokus både nasjonalt og internasjonalt. Situasjonen vil kunne få betydning for utviklingen av norsk forsvar og totalforsvar, samt for det allierte samarbeidet i årene fremover.

Krigen i Ukraina har vist hvordan sivil infrastruktur blir gjenstand for målrettede angrep fra Russland nettopp for å slå ut kritiske samfunnsfunksjoner. Ett eksempel er de systematiske angrepene på Ukrainas strømforsyning. I en slik situasjon vil det være et betydelig behov for nødvendige leveranser av varer, tjenester, kompetanse, teknologi og personell for å opprettholde funksjonen. Dette understreker behovet for å kunne trekke på samfunnets samlede ressurser i sikkerhetspolitisk krise og krig, også i form av arbeidskraftberedskap.

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt ut på høring forslag til endringer i Sivilbeskyttelsesloven. Sivilbeskyttelsesloven regulerer blant annet kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret. Departementet forslår en fullmaktslovgivning om sivil arbeidskraftberedskap som skal gi rammene for regulering av det sivile arbeidslivet når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. "Sivil arbeidskraftberedskap" benyttes som en samlebetegnelse for bestemmelser som regulerer både pålegg om arbeidsplikt og rammene i arbeids- og tjenesteforhold. Eventuelle tiltak skal fastsettes i forskrift og tilpasses behovene i den konkrete situasjonen. Alvoret i og omfanget av krisen vil avgjøre hvilke tiltak som tas i bruk, og virkemiddelbruken skal til enhver tid oppfylle krav om nødvendighet og forholdsmessighet.

Forslaget følger opp anbefalingen fra *NOU 2023:14, Forsvarskommisjonen av 2021 - Forsvar for fred og frihet*, som peker på behovet for at myndighetene i krise og krig må ha tilstrekkelige hjemler for å kunne pålegge private borgere og bedrifter plikt til å yte nødvendig bistand for å møte nasjonale trusler med samfunnets felles ressurser. Slik rammeregulering er også i tråd med anbefalingene fra Totalberedskapskommisjonen i *NOU 2023:17, Nå er det alvor*, som peker på viktigheten av å ha en beredskapslovgivning som dekker hele krisespektret – fra de mindre hverdagskrisene til de større sektorovergripende krisene og krig.

Lovgivningen reiser viktige spørsmål om folkerettslige og konstitusjonelle krav, og vil kunne innebære inngrep i det fylkeskommunale selvstyret av hensyn til nasjonale behov. Ved å legge frem denne høringen, gir vi våre folkevalgte et innblikk i hvordan endringen kan berøre vår organisasjon. Når det kommer til de mer omfattende juridiske problemstillingene som løftes og drøftes i høringsforslaget, anser fylkeskommunedirektøren det naturlig å støtte seg til KS (kommunesektorens Interesseorganisasjon), som på prinsipielt grunnlag vil gjøre vurderinger og spille inn til høringen på vegne av kommuner og fylkeskommuner.

Saksopplysninger

Sivilbeskyttelsesloven har per i dag ingen bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap. En generell hjemmel i beredskapsloven gir hjemmelsgrunnlag til å fastsette regler om sivil

arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig. Departementet mener likevel det er nødvendig at man i fredstid setter klarere rammer for hvordan slike regler kan benyttes. Behovet for en slik forhåndsregulering begrunnes i flere forhold, blant annet:

- En forhåndsregulering vil bedre ivareta Stortingets konstitusjonelle rolle ved at en del sentrale spørsmål og problemstillinger kan adresseres og tas stilling til i utformingen av regelverket. Dette vil være svært krevende når staten står i en sikkerhetspolitisk krise eller krig.
- En forhåndsregulering vil gi økt forutsigbarhet og legge til rette for bedre beredskapsplanlegging og øving.
- En forhåndsregulering som er kjent, innarbeidet i beredskapsplaner og testet i øvelser, vil gi økt forutsigbarhet for sentrale og lokale myndigheter og legge til rette for en mer velfungerende og effektiv arbeidskraftberedskap.
- Eksistensen av slike hjemler vil være en markør for en robust stat, og vil kunne ha avskrekkende effekt i seg selv.

Endringene som foreslås i sivilbeskyttelsesloven er ment å gi et mer presist og anvendelig verktøy for mobilisering av sivil arbeidskraft. Departementet viser til at NATO stiller krav til medlemsstatene, blant annet om sivil beredskap og motstandsdyktighet. NATO har siden invasjonen av Ukraina (Krym) i 2014 revitalisert arbeidet med sivil motstandsdyktighet og betydningen som denne har for militær forsvarsevne og troverdig avskrekking. NATO understreker også at sivil beredskap og sivil motstandskraft skal sikre opprettholdelsen av grunnleggende samfunnsfunksjoner, trygge befolkningen og sikre statenes økonomiske fundament.

Endringsforslaget går ut på at det tas inn et nytt kapittel i sivilbeskyttelsesloven som gir Kongen hjemler til å regulere sivil arbeidskraftberedskap når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. For å møte behovet i den spesifikke situasjonen, foreslår departementet flere tiltak i form av lovhjemler, der alvoret i- og omfanget av situasjonen skal avgjøre hvilke hjemler som tas i bruk. Virkemiddelbruken skal til enhver tid oppfylle krav om nødvendighet og forholdsmessighet. Endringsforslaget inkluderer:

- hjemler for å regulere arbeidsplikt, tjenesteforhold og arbeidspliktforhold, inkludert adgang til å etablere og avslutte arbeidsforhold.
- hjemmel for å regulere forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking til arbeidsplikt, slik at loven vil kunne komme til anvendelse også i fredstid, eksempelvis ved at ansatte kan pekes ut til å bli med på kurs, øvelser med mer.
- hjemmel vedrørende opplysningsplikt for enkeltpersoner, virksomheter og offentlige organer for å sikre opplysninger nødvendig for gjennomføring av vedtak. Dette vil også kunne komme til anvendelse i fredstid i forbindelse med forberedende tiltak.
- hjemler vedrørende behandling av personopplysninger og tilsidesettelse av personopplysningsloven
- hjemler for erstatning og kompensasjon, saksbehandling, domstolskontroll og straff.

Videre skal en endring i lovens tittel reflektere at loven også omfatter sivil arbeidskraftberedskap. Et tillegg i lovens virkeområde skal presisere at loven kan gjøres gjeldende for enhver som har lovlig opphold i Norge.

Økonomiske og administrative konsekvenser

I høringsuttalelsen legger departementet til grunn at lovforslaget vil kunne medføre både økonomiske og administrative konsekvenser av et visst omfang. Departementet skriver at det i forbindelse med fastsettelse av forskrift vil være relevant å vurdere hvordan tiltak vil kunne påvirke muligheten til å ivareta andre lovpålagte oppgaver på både statlig, regionalt og kommunalt nivå, og hvilke konsekvenser forskriftene vil ha for ulike aktører, inkludert kommuner, private virksomheter og enkeltpersoner.

Buskerud fylkeskommune vil måtte innta det oppdaterte regelverket i sine kontinuitetsplaner og beredskapsplanverk, blant annet i det videre arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser. Det vil være behov for en mer omfattende kartlegging av fylkeskommunens personell, kompetanse og kritiske funksjoner enn det som har vært tilfellet tidligere. Dette inkluderer avlevering av personell både i forbindelse med forberedende tiltak som øvelser, slik lovendringen legger opp til, og i en faktisk krise-krigssituasjon.

Videre vil det være relevant å se på samspillet mellom de tidligere Viken-fylkene og hvordan en forskrift om sivil arbeidskraftberedskap i ett fylke vil kunne påvirke de andre fylkene. Her vil det også være av stor betydning for alle de tre fylkeskommunene dersom FRID IKS, som en nøkkelaktør for å opprettholde systemene og tjenestene for alle tre fylkeskommunene, skulle blitt omfattet av en forskrift om sivil arbeidskraftberedskap. FRID IKS er tydelige på at tilstedeværelsen av nøkkelpersonell er avgjørende for den daglige driften av IT-systemer, vedlikehold av infrastruktur og håndtering av kritiske situasjoner som kan oppstå.

Lovverket understøtter at Buskerud fylkeskommune vil måtte fortsette å jobbe systematisk med sikkerhet og beredskap og styrke sin kapasitet og kompetanse innenfor dette feltet.

Bærekraftkonsekvenser

Mål 17. Samarbeid for å nå målene.

Beredskapsarbeidet bygger på fire grunnleggende prinsipper der et av de er *Samvirkeprinsippet*:

Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

I arbeidet med sikkerhet og beredskap er god samhandling fra nasjonale myndigheter til regionalt og kommunalt nivå avgjørende for å kunne planlegge og utvikle god nok beredskap. En dimensjonering av beredskapen skal være i takt med samfunnets nye behov og utfordringer. Samhandling, tverrfaglighet og helhetlig tilnærming er nøkkelen til å forstå, se sammenhenger og styrke synergier som igjen sikrer en god beredskap for håndtering av kriser.

En av begrunnelsene for gjennomføringen av denne høringen er at alle sentrale spørsmål og problemstillinger skal adresseres og tas stilling til i fredstid med alle samvirkeaktørene. På den måten sikrer man at ulike synspunkter er kommet frem og relevante hensyn er vurdert, for på

best mulig måte kunne være forberedt om staten kommer i en sikkerhetspolitisk krise eller krig.

Fylkeskommunedirektørens samlede vurderinger

Den sikkerhetspolitiske situasjonen

For å kunne utnytte arbeidskraftressursene i landet i en situasjon med sikkerhetspolitisk krise og i verste fall krig, er det viktig at regjeringen har tilstrekkelige fullmakter til å kunne mobilisere og omdisponere sivil arbeidskraft for best mulig å kunne støtte opp om forsvaret av landet. I en krise- eller krigssituasjon vil det være en rekke vanskelige problemstillinger som særlig sentrale myndigheter må håndtere og avgjøre på kort tid. Å etablere noen forhåndsdefinerte rammer for utskrivning av sivil arbeidskraft kan dermed ha flere hensiktsmessige sider, blant annet å bidra til noe forutsigbarhet for både myndigheter, offentlige virksomheter, arbeidsgivere og befolkningen for øvrig. I tillegg vil denne høringsprosessen bidra til at ulike synspunkter kommer frem; at relevante hensyn kan vurderes og sentrale problemstillinger og avveininger gjøres i forkant. Dette vil være svært krevende når landet står i en krise- eller krigssituasjon.

Endringsforslaget legger opp til at det i en situasjon hvor rikets selvstendighet eller sikkerhet er truet, vil det kunne være nødvendig å sette gjeldende lov- og avtaleverk innenfor arbeidslivet til side. Hendelsenes art og alvorlighetsgrad vil være avgjørende for hvordan en situasjon håndteres, hvor inngripende tiltakene vil være og hvem som iverksetter disse. Fylkeskommunedirektøren oppfatter at rammeverket legger til rette for en større grad av forutsigbarhet i forberedelser, planlegging og gjennomføring av lovverket. Dette kan bidra til mer treffsikker bruk og til innarbeiding av sivil arbeidskraftberedskap i planverk og forberedelser.

Fylkeskommunedirektøren ser en forhåndsregulering som en nødvendig del av forberedelsene til en situasjon vi håper vi aldri kommer i, men som sikrer at vi er så forberedt som mulig om det verste skulle skje.

Stortingets kontrollfunksjon

I en situasjon hvor rikets selvstendighet eller sikkerhet er truet, vil det være helt sentralt at regjeringen raskt kan fastsette de forskriftene som anses nødvendige for å ivareta nasjonens sikkerhet. Lovendringen skal sikre at sivil arbeidskraftberedskap kan mobiliseres i krise og krig, men også i fredstid, eksempelvis i form av mobilisering til øvelser og kurs. Dette innebærer muligheten til å iverksette svært inngripende tiltak overfor virksomheter, arbeidsgivere og innbyggere. Grunnleggende menneskerettigheter vil kunne måtte vike, og det er vanskelig å forutsi konsekvensene det kan få for enkeltpersoner dersom de mest inngripende lovhjemlene benyttes og trer i kraft.

Lovforslaget legger opp til en meddelelsesplikt som innebærer at Stortinget skal holdes løpende orientert om forskrifter som vedtas under dette regelverket.

Fylkeskommunedirektøren er enig i departementets vurdering, og mener dette er en forutsetning for å innføre de foreslåtte endringene i Sivilbeskyttelsesloven.

Meddelelsesplikten, sammen med Stortingets alminnelige kompetanse som lovgivende myndighet, vil være en egnet ordning for å ivareta Stortingets kontrollfunksjon, samtidig som

utøvende myndighet vil få de nødvendige fullmakter til effektivt å ivareta behov som oppstår i en situasjon hvor rikets selvstendighet eller sikkerhet er truet.

Fylkeskommunens rolle

Departementet skriver i høringsforslaget at det ved fastsettelse av forskrift vil være relevant å vurdere hvordan dette vil kunne påvirke muligheten til å ivareta andre lovpålagte oppgaver på både statlig, regionalt og kommunalt nivå, og hvilke konsekvenser forskriftene vil ha for ulike aktører, inkludert kommuner, private virksomheter og enkeltpersoner.

Tilretteleggelse for robuste transportsystemer og evnen til å håndtere ukontrollerte forflytninger av mennesker, er to av de syv kravene NATO setter for at staten og samfunnet skal ha motstandskraft til å håndtere både normalsituasjoner og krise- og krigssituasjoner.

Fylkeskommunen er en del av det nasjonale krisehåndteringssystemet med ansvar for flere samfunnskritiske funksjoner som gjennomføring av valg, offentlig tannhelsetjeneste, kollektivtransport og drift og vedlikehold av vei. Den offentlige tannhelsetjenesten er også en del av den nasjonale helseberedskapen. Videre har fylkeskommunen lovpålagte oppgaver i forbindelse med sivil transportberedskap. Fylkeskommunen har et særskilt ansvar for å sikre og tilrettelegge for en nødvendig og regionalt tilpasset sivil transportberedskap i fylket, herunder sikre evakueringskorridorer. Samvirke med aktører som statsforvalter, politi, transportnæring og andre sivile og militære myndigheter er sentralt.

Med det ansvaret fylkeskommunene har for samfunnskritiske funksjoner som nevnt over, er det vesentlig at fylkeskommunens rolle på regionalt nivå fremheves og tydeliggjøres i dokumentet, og at denne rollen med ansvar beskrives og skilles fra Statsforvalterens rolle. Fylkeskommunedirektøren mener at god oversikt over hvilke roller og ansvarsområder som ligger til de ulike forvaltningsområder er en forutsetning for å kunne gjennomføre gode konsekvensutredninger knyttet til innføring av forskrifter. Slike vurderinger må særlig hensynta behovet for fremkommelighet på veier og sentrale transportårer.

Vedtaksmyndighet

Saken behandles i fylkesutvalget før endelig sluttbehandling i fylkestinget i tråd med delegasjonsreglementet. Fylkestinget skal «avgi høringsuttalelser til lovforslag som er av prinsipiell betydning for fylkeskommunen» (kap 3.2.f).

04.04.24

Jan Sivert Jøsendal
Fylkeskommunedirektør