



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.
2022/2591

Vår ref.
22/5478 - HAL

Dato
28.10.2022

Svar på spørsmål fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen vedørende regjeringens håndtering av anmodninger ifm. krigen i Ukraina

Jeg viser til oppfølgingsspørsmål fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité vedrørende regjeringens håndtering av anmodninger ifm. krigen i Ukraina av 18. oktober 2022.

Komiteen viser først til svaret fra utenriksministeren av 24. juni 2022 hvor det fremgår at Justis- og beredskapsdepartementet (JD) den 29. april 2022 ga Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) beskjed om ikke å legge inn flere tilbud om behandling av sårede ukrainske soldater da mottak av sårede ukrainske soldater reiste flere prinsipielle, praktiske og juridiske problemstillinger. Komiteens oppfølgingsspørsmål gjelder konkret hvilke problemstillinger JD hadde behov for å utrede, og på hvilket tidspunkt de ulike problemstillingene ble ferdig avklart. Komiteen ber om svar for hver problemstilling.

Komiteen viser videre til anmodningen til politiet ved Kripos 16. mars 2022 om blant annet førstehjelpsutstyr til ukrainsk politi. Komiteen ber om en redegjørelse for behandlingen av bistandsanmodningen, som gir en oversikt over hvordan tidsbruken var i de ulike departementene, og hva denne tiden ble brukt til.

1. Spørsmål 1 – Medisinsk evakuering av sårede soldater

Jeg vil innledningsvis informere om at alle de aktuelle problemstillingene ble vurdert samlet i sakskomplekset i samarbeid mellom Forsvarsdepartementet (FD), Helse- og

omsorgsdepartementet (HOD), Utenriksdepartementet (UD) og JD. Saken var ferdigbehandlet 31. mai 2022.

Jeg vil også gjøre oppmerksom på at ikke alle land i Europa som bidrar med medisinsk evakuering av sivile ukrainere, også evakuerer sårede soldater. Norge er i dag ett av fjorten land jeg er kjent med som bidrar med slik innsats. Vi var land nummer syv i rekken som ga tilbud om evakuering av sårede soldater fra Ukraina.

Mottak av sårede ukrainske soldater reiser, som nevnt i utenriksministerens svar av 24. juni, prinsipielle, praktiske og juridiske problemstillinger. Det var også nødvendig å foreta visse sikkerhetsmessige vurderinger.

I det følgende omtaler jeg aktuelle forhold det var nødvendig å avklare.

Siden Norge ikke tidligere hadde erfaring med medisinsk evakuering av utenlandske sårede soldater i en pågående konflikt var det viktig for FD, HOD, JD og UD å sikre nødvendige avklaringer om både internasjonalt og nasjonalt regelverk. Ukraina uttrykte første gang i 2016 ønske om norsk bistand til rehabilitering av sårede soldater, gjerne i form av behandling i Norge. Daværende regjering etterkom ikke anmodningen om å motta sårede soldater til Norge. Fra norsk side ble det på det tidspunktet vurdert som mer hensiktsmessig å gi ukrainske institusjoner kompetanse til å rehabilitere sårede i Ukraina. Etter det jeg kjenner til ble prinsipielle vurderinger rundt mottak og behandling av sårede soldater i Norge ikke foretatt i 2016 da første henvendelse kom. Den første anmodningen som eksplisitt omfattet sårede soldater ble lagt inn i UCPM 23. april 2022.

I et samarbeid mellom de nevnte departementene ble det foretatt en vurdering av forholdet til folkeretten, inkludert den internasjonale humanitærretten, særlig I. Genèvekonvensjon av 1949 og tilleggsprotokoll I til Genèvekonvensjonene av 1977. Det var viktig å sikre at bistanden til evakuering som det ble lagt til rette for var i samsvar med folkeretten, som blant annet innebærer at det ikke skal diskrimineres mellom ulike pasientgrupper.

JD har ansvaret for innreise- og oppholdstillatelsene som gis til utenlandske borgere etter utlendingsloven, herunder for medisinsk evakuerte ukrainere. Med tanke på utlendingsloven og flyktningkonvensjonen kan det være utfordringer knyttet til å ta imot både sivile og soldater/stridende i en væpnet konflikt, da det *kan* være personer som kan utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser eller som kan ha gjort seg skyldig i forhold som medfører at de skal ekskluderes fra flyktningstatus, jf. flyktningkonvensjonen art. 1 F og utlendingsloven § 31. I den konkrete situasjonen anses risikoen knyttet til sivile imidlertid som lavere, se under.

Regjeringen innførte 11. mars i år en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina. Dersom det er indikasjoner på at søkeren omfattes av

utlendingsloven § 31, eller at saken berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn som gir grunnlag for å nekte søkeren oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 126 første ledd, skal det ikke gis midlertidig kollektiv beskyttelse.

For å imøtekomme Ukrainas anmodning om medisinsk evakuering av såret militært personell, ble det vurdert at man kunne legge til grunn at også utenrikspolitiske hensyn tilsa at vi skulle gjøre dette, sammen med andre allierte. Etter utlendingsloven § 126 fjerde ledd kan det av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn innvilges oppholdstillatelse i Norge, eller det kan treffes annet vedtak eller beslutning til utlendingens fordel.

Normalt ville det vært ønskelig med en individuell behandling av asylsaker som omhandler militært personell. Dette ville bli utfordrende for de medisinsk evakuerte sårede soldatene. Normalt er det kompliserte undersøkelser som må gjennomføres, og det ble antatt at de som evakueres ville trenge umiddelbar helseoppfølging. Av hensyn til likhetsprinsippet ble det også vurdert at det kunne være ønskelig at alle ukrainere får samme type tillatelse, altså midlertidig kollektiv beskyttelse. Det ble vurdert som viktig å sikre at de sårede militære faktisk er ukrainske borgere, og det er ønskelig å sikre seg best mulig om at disse ikke kan utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser og å vite at de ikke er utvist fra Norge tidligere pga. kriminelle forhold e.l.

Det ble derfor vurdert at politiet bør foreta registersøk på disse personene før norske myndigheter tilbyr medisinsk evakuering til Norge. Dette er forhold som ble tatt inn i JD instruks til Utlendingsdirektoratet (UDI), DSB, Politidirektoratet (POD) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) av 3. juni 2022.

Instruksen fastslår at UDI skal innvilge midlertidig kollektiv beskyttelse og grunnlaget for dette. Det presiseres at de sårede soldatene skal være ukrainske borgere og at politiet skal foreta registersøk før overføring til Norge kan finne sted, og vurdere sikkerhetssituasjonen for de sårede soldatene ved ankomst, særlig om det kommer en større gruppe.

I tillegg til de juridiske vurderingene var det behov for å gjøre andre vurderinger av prinsipiell art. For JD var det nødvendig å se hen til rammene for den norske deltakelsen i EUs ordning for sivil beredskap (Union Civil Protection Mechanism – UCPM).

Midlene som anvendes til transport av medisinsk evakuerte er UDs humanitære midler som anvendes til bistand på sivil side. Det var altså behov for å sikre at det var prinsipielt akseptabelt å inkludere det som i utgangspunktet var militært personell i sivile ordninger finansiert med budsjettmidler for sivil innsats. Det ble i vurderingene sett hen til humanitærrettens bestemmelser om at sårede soldater har lik rett til beskyttelse og til medisinsk behandling som sivile (se over), og at dette også gjør det naturlig å ikke skille mellom utgiftsdekning for sivile pasienter og sårede soldater mht.

pasienter som tas til Norge for behandling. Mht. bestemmelsene i OECDs regler for statistikkføring av bistand som ODA (Official Development Aid), ble det vurdert at bistand til behandling av denne gruppen pasienter ikke skal forstås som hjelp til de militære styrkene, noe som ville utelukke statistikkføring av utgiftene som ODA. En forutsetning er at disse pasientene kan sidestilles med andre flykninger med reelle beskyttelsesbehov, det vil si at de enten har eller har til intensjon å søke asyl i Norge eller er innrømmet kollektiv beskyttelse av den norske stat grunnet beskyttelsesbehov.

Personer med behov for medisinsk forpleining alene vil ikke kunne defineres som flykninger, og påløpende kostnader i oppfølgingen av disse vil heller ikke kunne ODA-føres. Behandling skal forstås som humanitær og som hjelp til individuelle (sivile) pasienter. Videre er pasientene å regne i samme kategori som flykninger i ODA-sammenheng, så lenge de er gitt beskyttelse i Norge, enten som flykninger eller med kollektiv beskyttelse, og det er da ikke naturlig at det skjelves mellom ulike grupper i statistikk-sammenheng.

Det er lagt vekt på at Norge sammen med allierte og andre nærstående land har gitt betydelig sivil og militær støtte til Ukraina og at norsk bidrag til medisinsk evakuering og behandling av sårede soldater vil avhjelpe et ukrainsk helsevesen under stort press. Å ta imot sårede soldater ville være i tråd med norsk støtte så langt. Det ville også være et tydelig signal om at Norge fortsetter å ta ansvar i den internasjonale byrdefordelingen. Etter en helhetsvurdering av de ovennevnte forholdene og de juridiske vurderingene, ble det konkludert med at sårede soldater kunne inkluderes i UCPM-ordningen.

Siden Norge ikke hadde erfaring med evakuering av sårede soldater var det også behov for å foreta ekstra sikkerhetsvurderinger. Norske myndigheters erfaring med aktivt å overføre utenlandske borgere til Norge gjelder primært gjenbosetting av flykninger på kvoten for overføringsflykninger. I den sammenheng er Norge svært tilbakeholden med å gjenbosette flykninger med militær bakgrunn, primært av sikkerhetshensyn. I tilfellet med medisinsk evakuering av sårede ukrainske soldater er det ukrainske myndigheter som anmoder om evakuering. Som et ekstra sikkerhetstiltak ble det som nevnt over bestemt at politiet og PST skal foreta registersøk før en såret soldat overføres til Norge.

Utover dette ble det også vurdert at det var behov for å vurdere ivaretagelsen av sikkerheten for de sårede soldatene som kommer til Norge, særlig om det kommer en større gruppe samlet. I slike tilfeller skal politiet vurdere sikkerhetssituasjonen for ivaretagelse av gruppen ved ankomst og om det er behov for å iverksette tiltak. Disse forholdene er lagt inn i instruksene fra JD.

Det er et stort apparat som er involvert i arbeidet med å ta imot og ivareta de medisinsk evakuerte, og mange departementer, direktorater og etater er berørte: JD med de

underordnede etatene UDI, DSB, PST og politiet; Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) med underordnet etat Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi); HOD med underordnet etat Helsedirektoratet (HDir) og Oslo universitetssykehus som nasjonal medisinsk evakueringskoordinator og Barne- og familiedepartementet (BFD) med underordnede etater Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Barne-, ungdoms- og familieetaten region øst Bufetat region øst.

Som nevnt har JD gitt instruks til sine underordnede etater UDI, DSB, POD og PST om håndteringen av medisinsk evakuerte. Fordi også andre etater berøres, og UDI, DSB, POD og PST er avhengige av at andre etater ivaretar sine ansvarsområder og vice versa, har instruksjonen en beskrivelse av alle berørte etaters ansvar og oppgaver.

Ifm. inkludering av sårede soldater var det behov for å vurdere om det var nødvendig med tilpasninger, jf. omtalen over av sikkerhetsvurderinger. For medisinsk evakuerte er det eksempelvis viktig med rask rekvirering av midlertidig personnummer med tanke på oppfølgingen i helsetjenesteapparatet. UDI og politiet hadde allerede kommet frem til smidige løsninger for å få til dette, men det var nødvendig å vurdere om det var behov for ytterligere tilpasninger, bl.a. med tanke på politiets registrering etter ankomst. For de sårede soldatene kan situasjonen være at de må fraktes rett til sykehus for akutt behandling. I slike tilfeller oppsøker politiet sykehuset og foretar registrering der.

Da det var avklart at sårede soldater skulle inkluderes i ordningen (31. mai 2022) ble den da gjeldende instruksjonen revidert, og ny versjon trådte i kraft 3. juni 2022. Den någjeldende instruksjonen trådte i kraft 8. juli 2022.

2. Spørsmål 2 – Bistandsanmodning til politiet ved Kripos 16. mars 2022

UCPM er fra norsk side valgt som kanal for direkte donasjoner av varebistand som medisiner og beredskapsutstyr til ukrainske myndigheter, evakuering av pasienter som skal behandles i Norge og utsendelse av medisinsk og annen ekspertise. Ordningen var tidlig ute med å opprette et stabilt logistikkapparat for levering av bistand til Ukraina og enkelte naboland, i samarbeid med omkringliggende naboland. I Norge er det DSB som forvalter UCPM og er norsk kontaktpunkt for ordningen, DSB videreformidler anmodninger videre til relevant fagdepartement, direktorat og underliggende etat, som vurderer hva som er tilgjengelig for donasjon. UD har det faglige og økonomiske ansvaret for den humanitære bistanden. Det er ønskelig å hovedsakelig koordinere bistandsanmodninger via DSBs kontaktpunkt der det lar seg gjøre, og å se bistandsanmodninger mottatt i andre kanaler i sammenheng med UCPM.

Jeg viser for øvrig til utenriksministerens brev av 24. juni og utenriksministerens brev av 27. oktober for en nærmere beskrivelse av ordningen.

Anmodningen

Cyber-etterforskere ved Kripos mottok 16. mars 2022 fra ukrainske kolleger en

anmodning om bistand i form av førstehjelpsutstyr, hjelmer og vernevester. Bakgrunnen for denne direkte forespørselen var det langvarige og tette samarbeidet mellom Kripos' etterforskere og jurister på Nasjonalt cyberkriminalitetssenter (NC3), og det ukrainske politiets cyberetterforskere i National Cyber Police, i Operasjon Aluminium. OP Aluminium er etterforskningssaken om løsepengevirus-angrepet mot Hydro i mars 2019. Etterforskere og jurister ved NC3 ville gjerne imøtekomme ønsket fra sine ukrainske kolleger, som de hadde møtt personlig og hadde utstrakt samarbeid med. Forespørselen ble derfor samme dag formidlet til Politidirektoratet (POD).

Det var i alle ledd et ønske om å bidra, og arbeidet med å innhente nødvendige tillatelser og å undersøke hva det i praksis ville være mulig å levere - og hvordan - begynte umiddelbart, både i Kripos, POD og Politiets fellestjenester (PFT). Man fikk etter hvert kunnskap om at det var særlig behov for utstyret før 9. mai, ettersom det var frykt for at Putin ville benytte feiringen av Russlands «Seiersdag» til et angrep på Kyiv denne dagen. Cyberetterforskerne i Kyiv var derfor utkommandert til tjeneste i felt, noe de ikke hadde trening eller utstyr til. Målet med forberedelsene ble etter dette derfor at utstyret skulle være på plass hos kollegene innen 9. mai.

Beslutninger

Det ble innledningsvis foretatt en rekke vurderinger i POD med hensyn til om det var riktig å etterkomme anmodningen. Det ble stilt spørsmål og fremmet dilemma på flere områder:

- Det ble vurdert hvorvidt det ville være riktig for norsk politi å gå inn med materiell i en pågående konflikt mellom to land. Anmodningen ble besluttet imøtekommet ettersom utstyret skulle verne liv for politiets samarbeidspartnere i en konkret sak.
- Bistanden ble vurdert til i liten grad å gå ut over norsk politis egen evne til å utføre sitt arbeid, selv om dette er utstyr med lang ledetid fra bestilling til levering, og tilgang til utstyr har vært og er en utfordring på flere områder.
- POD besluttet i hovedsak å dekke de økonomiske utleggene for utstyret, men Kripos supplerte ved selv å kjøpe flere sett med førstehjelpsutstyr.
- Det ble besluttet at Kripos skulle stå for organisering, gjennomføring og økonomisk ansvar for transporten.

Tilgjengelighet

PFT fikk i oppdrag å undersøke hva slags utstyr som var tilgjengelig eller kunne anskaffes. Det ble avklart at det ikke var mulig å levere hjelmer. PFT kontaktet politidistrikter, særorgan og Politihøgskolen for å undersøke mulighetene for å kunne avgi vernevester. Det var en utfordring at det var mangel på verneutstyr, og at man derfor måtte omdisponere materiell for å kunne gi bistand. Den 19. april ble det bekreftet at det kunne skaffes vester. Det måtte imidlertid gjøres forberedelser før de kunne sendes. Alle vester ble rensket, kvalitetskontrollert (også for holdbarhet), og all

form for identifiserende merking til tjenestepersonen som hadde hatt utstyret til disposisjon ble fjernet. Førstehjelpsutstyret ble innkjøpt.

Transport

Planleggingen av selve transporten foregikk i samarbeid mellom Kripos, POD og PFT. Fremsendelsesmåten ble grundig vurdert, for å sikre at det var kollegene i National Cyber Police som ville få bistanden. Dette var den viktigste bakgrunnen for at medarbeidere fra Kripos selv var med til den ukrainske grensen og overleverte utstyret til kurerer fra National Cyber Police på avtalt grensestasjon den 5. mai.

Transporten måtte passere flere landegrenser, noe som for denne type utstyr involverer aktører og en rekke etater i hvert land. Dette krevde involvering og samarbeid både internt og over landegrensene før transporten kunne starte. Bare i Norge omfattet arbeidet leverandører, Tolletaten, Forsvaret, UD, Kripos og PFT. Kontakten med polsk politi, og organiseringen av det ukrainske mottaket på grensen, krevde også sitt.

Tillatelser

UD har det konstitusjonelle ansvaret for eksportkontroll. Vernevester er underlagt lisensplikt i henhold til eksportkontroll-loven. Kripos kontaktet UD med en forespørsel 21. april 2022. Den 27. april 2022 veiledet UD Kripos, i tråd med praksis, om å fremme en formell søknad med alle sakens opplysninger, og det ble gjort samme dag. Alle saker relatert til donasjoner av forsvarsmateriell til Ukraina har høy prioritet, og søknaden om eksportlisens ble ferdigbehandlet på 48 timer.

Justis- og beredskapsdepartementet ble orientert om anmodningen 29. april 2022.

Det var 29. april 2022 kontakt mellom JD og UD for å legge grunnlag for raskest mulig saksbehandling av eksportkontroll-søknaden. Samme ettermiddag fikk JD beskjed om at eksportlisens var innvilget, og at tilbakemelding hadde gått til Politiets fellestjenester i søknadsportalen. På bakgrunn av dette kunne prosessen med å få tillatelse til å foreta transittering gjennom Sverige igangsettes. Slik tillatelse ble gitt 2. mai 2022.

Gjennomføring

Transporten startet 3. mai, og utstyret ble mottatt av etterforskerne i National Cyber Police i Kyiv 6. mai. Det ble straks tatt i bruk. Målet om å overlevere innen 9. mai var nådd.

Med hilsen



Emilie Mehl