

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:

2020/377-683/FD II 2/MFWE

Dato:

22.06.2021

Forsvarsdepartementets svar på høring av NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien

Forsvarsdepartementet (FD) viser til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) brev av 5. mai 2021 der JD ber om synspunkter på Koronakommisjonens rapport (NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien).

FD mener Koronakommisjonens hovedbudskap fanger opp viktige erfaringer fra myndighetenes håndtering av pandemien, og som vi i hovedsak støtter. FD vil særlig peke på hovedbudskap nummer 3 om hvordan risiko i én sektor avhenger av risikoen i andre sektorer. At slike sammenhenger mellom ulike sektorer hensyntas i det videre beredskapsarbeidet, vil være svært viktig. I denne sammenheng mener FD det bør sikres at arbeidet med oppfølgingen av Koronakommisjonens rapport, når relevant, knyttes til beredskapsarbeid generelt. Dette for å sikre at myndighetene og samfunnet for øvrig er best mulig rustet til å møte det brede spekteret av kriser som kan inntreffe.

Forsvarssektoren er i liten grad omtalt direkte i Koronakommisjonens rapport, med unntak av Forsvares støtte til grensekontroll (s. 371). Omtalen av Forsvares støtte til grensekontroll er blant annet basert på Forsvarsdepartementets evalueringsrapport datert 11. desember 2020. Evalueringen, som FD tidligere har oversendt både til JD og Koronakommisjonen, gir en bred oversikt over pandemiens konsekvenser for forsvarssektoren og sektorens håndtering i første del av pandemien. Evalueringens hovedkonklusjon var at selv om pandemien har preget den daglige virksomheten, har forsvarssektoren fungert godt under pandemien. Sektoren har opprettholdt operativ evne og beredskap, ivaretatt smittevern og støttet sivile myndigheter. Evalueringen er fulgt opp med en egen tiltaksplan.

Pandemien har fortsatt å prege forsvarssektoren høsten 2020 og vinteren og våren 2021, i likhet med samfunnet ellers. Forsvaret har likevel klart å løse sine hovedoppdrag og opprettholdt operativ evne. Det har under pandemien vært særlig viktig å ha klare rammebetingelser for opprettholdelse av alliert aktivitet i Norge og norske nærområder. Slik aktivitet er en sentral del av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, som derfor er avgjørende at gjennomføres også under en

pandemi. For å få til dette har det vært helt nødvendig å få tilpasset deler av covid-19-regelverket, spesielt knyttet til innreise og gjennomføring av karantene, og at forsvar er definert som en kritisk samfunnsfunksjon.

En rekke større og mindre øvelser, både i nasjonal og alliert ramme, har blitt redusert eller kansellert. Det vurderes imidlertid at dette ikke vil få betydelige negative konsekvenser for Forsvarets operative evne, samt alliert samvirke og sivilt-militært samarbeid, på lenger sikt. I rammen av totalforsvaret har Forsvaret siden mars 2020 støttet sivile myndigheter i håndteringen av pandemien. Det mest omfattende bidraget fra Forsvaret har vært og er Heimevernets bistand til politiet i forbindelse med forsterket grensekontroll. Bistanden er fortsatt pågående per juni 2021.

FDs tre prioriteringer for forsvarssektorens virksomhet under pandemien har siden mars 2020 vært å (i) opprettholde skarpe oppdrag, operativ evne og beredskap nasjonalt og sammen med allierte, (ii) redusere smittefare i sektorens etater og dermed også bidra til å redusere risiko for smitte i samfunnet generelt, samt ta vare på syke personer i etatene og (iii) støtte sivile myndigheter etter anmodning. De tre prioriteringene er fortsatt gjeldende per juni 2021.

Rapportens anbefalinger og læringspunkter

Kapittel 6 Statlig pandemiberedskap

Side 63, pkt 2: *«Planverket bør oppdateres med scenarioer som tar høyde for et alvorlig virusutbrudd som må slås ned med inngripende tiltak.»*

FD mener anbefalingen er viktig. Også i Forsvarsdepartementets evalueringsrapport datert 11. desember 2020 påpekes dette behovet. Det fremgår at «Hele sektoren bør ha et kriseplanverk som dekker de utfordringer som en pandemi eller epidemi kan medføre.» FD vil samtidig påpeke at planverk som utvikles i hver sektor, må være tilpasset det nivå og omfang som er relevant for sektoren og dens oppgaver. Her vil det være ulikheter mellom sektorene.

Side 63, pkt 4: *«Arbeidet med krisescenarioer bør styrkes. Det er behov for å utvikle et sektorovergripende system for analyse av scenarioer. Systemet må fange opp hvordan sannsynlighet, konsekvenser og usikkerhet på ulike samfunnsområder påvirker hverandre gjensidig og samfunnet som helhet. Dette er en lærdom som er relevant for beredskapen generelt.»*

Pandemien har tydelig vist sammenhengene mellom risiko i ulike sektorer, og FD støtter kommisjonens anbefaling. FD vil påpeke at det er viktig at anbefalingen følges opp med mål om å styrke myndighetenes og samfunnets evne til å håndtere bredden av ulike typer kriser som kan true samfunns- og statssikkerheten, herunder inkludert sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. I det videre arbeidet bør det også tas høyde for at villedte og ikke-villedte hendelser og kriser kan inntreffe samtidig.

Kapittel 7 Beredskap for smittevern i kommunene

FD har ikke uttalelser knyttet til kapitlets anbefalinger og læringspunkter.

Kapittel 8 Systemer for overvåkning og kunnskapsproduksjon

FD har ikke uttalelser knyttet til kapitlets anbefalinger og læringspunkter.

Kapittel 9 Mobilisering og omdisponering av personell under kriser som rammer helse- og omsorgstjenesten

Side 86, pkt. 17 og pkt. 18: *«Helselovgivningen åpner for at helsepersonell kan overlate bestemte oppgaver til annet personell, men at slike medhjelpere er underlagt nokså strenge krav til oppfølging, kontroll og tilsyn. Kommisjonen foreslår at det åpnes for at det i noe større grad kan tillates å bruke medhjelpere under en krise.» «Autorisasjons- og lisensordninger skal sikre HOD tilstrekkelig kvalitet og skape forutsigbarhet om kompetansen til personell i helse- og omsorgstjenesten. Kommisjonen mener det under kriser som rammer helse- og omsorgstjenesten bør åpnes for utvidet mulighet til å gi lisens, kombinert med krav om opplæring. Det kan bidra til økt tilførsel av personellressurser.»*

FD anser de to anbefalingene som viktige da de vil kunne bidra til å sikre økt kapasitet i det sivile helsevesen ved kriser generelt som kan true samfunns- og statssikkerheten. Også kapittelets øvrige anbefalinger vil kunne bidra til dette. FD vil i tillegg påpeke at personell i Forsvarets sanitet i enkelte kriser vil kunne være etterspurt av det sivile helsevesen. Det er imidlertid viktig for Forsvarets operative evne at Forsvaret kan anvende sitt sanitetspersonell. Tiltak for å sikre økt kapasitet i kriser vil kunne redusere eventuell etterspørsel av Forsvarets sanitetspersonell fra det sivile helsevesen i situasjoner der det er avgjørende at både det sivile helsevesen og Forsvaret er fullt oppsatt.

Kapittel 10 Legemiddelberedskap og håndtering under covid-19-pandemien

Side 94, pkt. 20: *«Det bør etableres beredskapslagre for legemidler som kan forsyne både primærhelsetjenesten og spesialisthelse-tjenesten under en krise. Konkrete løsninger bør utvikles i en prosess hvor alle berørte parter blir hørt.»*

FD mener anbefalingen er viktig. I det videre arbeidet må det være et viktig element at slike lagre gir økt beredskap i bredden av kriser som vil kunne medføre økt bruk av legemidler.

Kapittel 11 Beredskap for smittevernutstyr og håndtering under covid-19-pandemien

Side 101, pkt. 24 -27 *«Ansvarsprinsippet kommer til kort for utstyr til pandemiberedskap. Det bør etableres et nasjonalt beredskapslager for smittevernutstyr for å styrke den framtidige pandemiberedskapen. Regjeringen bør ta ansvar både for å dimensjonere og finansiere beredskapslagringen». «Valget av en konkret modell for lagring bør skje på bakgrunn av en prosess hvor berørte aktører, inkludert kommunene, blir involvert». «Det bør lages planer for hvordan smittevernutstyr skal fordeles ved en krise». «Fordelingen bør ta utgangspunkt i smittetrykket i landet og behovet i alle deler av tjenestene som skal håndtere krisen. Norske myndigheter bør stimulere til europeisk samarbeid for å sikre åpne forsyningslinjer og et bredt tilfang av leverandører under en krise.»*

Forsvaret har under pandemien hatt behov for medisinsk materiell. Dette er viktig for Forsvarets operative evne. FD mener anbefalingen er viktig, men registrerer at den er avgrenset til beredskapslager for smittevernutstyr. FD mener det er hensiktsmessig å også se nærmere på om slike beredskapslagre bør utvides til å dekke medisinsk materiell det vil være stort behov for også i andre type kriser enn pandemi, herunder inkludert væpnet konflikt.

Kapittel 13 Internasjonalt samarbeid om overvåking og varsling og pandemiberedskap

FD har ikke uttalelser knyttet til kapittelets anbefalinger og læringspunkter.

Kapittel 14 Forberedelser, nedstenging og strategivalg i første smittebølge

Side 125, pkt. 34. *«Flere sektorer enn helse må involveres når tiltak som har store samfunnsmessige konsekvenser planlegges.»*

FD mener anbefalingen er viktig. Håndteringen av pandemien har tydelig vist hvordan tiltak fattet med utgangspunkt i helsesektoren kan ha store konsekvenser for andre sektorer.

Kapittel 16 Kommunikasjon

FD har ikke uttalelser knyttet til kapitlets anbefalinger og læringspunkter.

Kapittel 17 Testing, isolering, sporing og karantene

FD har ikke uttalelser knyttet til kapitlets anbefalinger og læringspunkter.

Kapittel 19 Myndighetenes styring og samhandling under koronakrisen

Side 208, pkt. 40: *«Ordningen med å opprette et eget utvalg som RCU for å håndtere saker under en krise, bør evalueres.»*

FD mener det er fornuftig å evaluere ordningen nærmere, da det kan være både ulemper og fordeler knyttet til slike utvalg.

Side 208, pkt. 41 *«Regjeringen bør evaluere rapporteringsrutinene som ble brukt under koronakrisen, og hvilken strategisk analysekapasitet et lederdepartement må ha for å utføre oppgavene sine i tråd med samfunnssikkerhetsinstruksen. Dette omfatter hvilke analyser på mer overordnet og strategisk nivå sentrale myndigheter trenger for å utøve god krisehåndtering.»*

FD mener det i en eventuell oppfølging av anbefalingen bør presiseres nærmere hva som ligger i at et lederdepartement bør ha «strategisk analysekapasitet». Dette ettersom fagdepartementer vil være sentrale hva gjelder oversikt over og analyse av situasjonen innenfor sine respektive ansvarsområder.

Side 208, pkt. 42. *«Regjeringen bør vurdere nærmere hvilken rolle og ansvar Kriserådet skal ha i framtidige sektorovergripende kriser.»*

Kriserådet har i dag en definert rolle som koordineringsorgan jf. instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen). Ved en vurdering av Kriserådets rolle bør det ses nærmere på hvorvidt det er hensiktsmessig å justere Kriserådets rolle og ansvar fra i dag. Målet med en slik justering må i så fall være å styrke Kriserådets rolle innen informasjonsutveksling og koordinering.

Kapittel 23 Statlige smitteverntiltak og regelverksutvikling

Side 266, pkt. 50: *«Det bør lages et tydelig rammeverk for hvordan man kan gjennomføre raskere lov- og forskriftsprosesser under en krise uten at de går på bekostning av grunnleggende demokratiske hensyn og rettssikkerheten.»*

FD mener anbefalingen er viktig. FDs erfaring er at tidsaspektet har vært svært sentralt under pandemien. Tilsvarende vil kunne være tilfelle også ved andre typer kriser. Det er viktig at lov- og

forskriftsprosesser ikke går på bekostning av grunnleggende demokratiske hensyn og rettssikkerheten, noe som også kan bidra til å sikre tillit til myndighetene i krisesituasjoner.

Kapittel 24 Lokale vedtak etter smittevernloven

FD har ikke uttalelser knyttet til kapittelets anbefalinger og læringspunkter.

Kapittel 31 Sentrale samfunnsfunksjoner

Side 349, pkt. 53: *«Også ved framtidige kriser kan det være funksjoner utover de definerte 14 kritiske samfunnsfunksjonene som er spesielt viktige for den aktuelle krisehåndteringen. Kommisjonen anbefaler at regjeringen utarbeider prosedyrer og kriterier for å identifisere disse funksjonene, slik at de raskt kan pekes ut når en krise oppstår.»*

I forbindelse med omtalen av temaet i rapporten påpekes det at *«(...) tilblivelsen av listen og prosessen for å identifisere funksjonene, framstår som noe tilfeldige og ikke helt optimale. Det ble overlatt til de ansvarlige departementene å peke ut ytterligere funksjoner/virksomheter/personell, uten særlig veiledning om nødvendig prosess i egen sektor eller om det konkrete innholdet i vurderingskriteriene. Forslagene som kom fra departementene, ser ut til å ha blitt tatt inn på listen uten noen særlig nærmere vurdering og uten at noen foretok en helhetlig vurdering som sikret at de innmeldte funksjonene/virksomhetene «kvalifiserte» til å stå på listen.»*

FD mener det er et læringspunkt at listen kan kvalitetssikres ytterligere. Samtidig kan kommisjonens omtale og anbefaling leses til at sektordepartementene selv ikke bør peke ut funksjoner/virksomheter. FD kan ikke uttale seg om øvrige sektors innmeldinger, men har erfart at forsvarssektorens liste har vært og er meget relevant. Generelt mener FD det er viktig at slike lister utarbeides og forankres i de ulike sektordepartementene.

Kommisjonen skriver videre at det framstår som uklart hva regjeringens liste ble benyttet til, utover å avklare hvem som hadde krav på skole- og barnehage tilbud i henhold til Helsedirektoratets vedtak 12. mars 2020. FD vil i denne sammenheng påpeke at listen blant annet ble brukt i forbindelse med Forsvarets fritaksordning for å unngå innkalling av personer i kritiske samfunnsfunksjoner. Dette er omtalt i Forsvarsdepartementets evalueringsrapport, s. 35. At en sektor har vært definert å ha en kritisk viktig samfunnsfunksjon, med tilhørende identifisering av nøkkelstillinger og driftskritiske personellgrupper og stillinger, har også vært grunnlag for å gjøre enkelte helt nødvendige unntak fra innreiserestriksjonene og visse tilpasninger i bestemmelsene om innreisekarantene.

Rapportens omtale av Forsvarets støtte til grensekontroll

Side 371: Som del av omtalen av grensekontroll nevner kommisjonen Heimevernets bistand til denne kontrollen. Kommisjonen omtaler og siterer i den forbindelse også FDs evalueringsrapport av 11. desember 2020.

Vi vil i forbindelse med dette nevne at selv om landet har opplevd den verste helsekrisen i moderne tid, har det i liten grad vært etterspurt bistand fra Forsvaret på helse- og sanitetsområdet. Forsvaret har heller ikke store ressurser å tilby på dette feltet.

Forsvarets mest omfattende bidrag til sivil krisehåndtering under pandemien har vært den nevnte HV-bistanden til politiets grensekontroll. Så langt er det utført om lag 50 000 tjenestegjørende

døgn i slik bistand. Det er behov for å evaluere hvordan dette har fungert, og å følge opp forbedringspunkter.

Koronapandemien bekreftet ytterligere behovet for et entydig regelverk for Forsvarets bistand til andre offentlige myndigheter enn politiet og til andre beredskapsaktører. Stortinget har i 2021 vedtatt endringer i forsvarsloven for å regulere slik bistand. FD vil i utformingen av den kommende forskriften til lovbestemmelsen se hen til forskriften som ble fastsatt i mars 2020 om Forsvarets bistand til andre beredskapsaktører enn politiet under koronapandemien.

Avsluttende kommentar

FDs hørings svar fremhever de læringspunktene og anbefalingene vi mener er særlig viktige. Videre supplerer vi svaret vårt med noen overordnede erfaringer fra og opplysninger om krisehåndteringen i forsvarssektoren. Denne sektoren er som nevnt i liten grad omtalt i rapporten. Vi anser at Koronakommisjonens rapport ikke er uttømmende eller en endelig fasit for myndighetenes håndtering. Rapporten kunne for eksempel bedre vektlagt de dilemmaene myndighetene til enhver tid har stått i når hensynet til liv og helse har vært prioritert. Koronahåndteringen vil utvilsomt måtte evalueres, forskes på og trekkes lærdom av i mange år fremover.

Med hilsen

Henning Vaglum (e.f.)
ekspedisjonssjef

Trond Haande
oberst

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert, og har derfor ikke håndskrevne signaturer.