

Oslo, 16.12.2022

Innspill til Forsvarskommisjonen fra Norges Røde Kors

Norges Røde Kors takker for muligheten til å komme med innspill til Forsvarskommisjonens viktige arbeid. I vårt skriftlige innspill gjør vi rede for Røde Kors' rolle i norsk beredskap og særlige utfordringer knyttet til det sivil-militære samarbeidet og totalforsvaret. Deretter retter vi søkelys mot behovet for å sikre respekt for humanitære verdier, aktører og krigens folkerett, før vi løfter behovet for bedre tverrsektoriell koordinering og en styrking av sivil beredskap.

1.0 Norges Røde Kors' rolle i norsk beredskap

Norges Røde Kors er en del av Den Internasjonale Røde Kors- og Røde Halvmåne-bevegelsen, som er verdens største humanitære nettverk. Gjennom søsterforeninger i nesten alle land og deres lokale frivillige, er Røde Kors-bevegelsen til stede både før, under og etter kriser, katastrofer og væpnet konflikt. Norges Røde Kors samarbeider tett med alle deler av bevegelsen for å sikre gjennomføring av humanitære aktiviteter der det er behov. Vi har tett dialog med våre søsterforeninger gjennom etablerte samarbeidsmekanismer for å bistå internasjonalt, særlig gjennom det Internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåne-foreninger (IFRC) og den Internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC). Videre har Norges Røde Kors et særlig tett samarbeid med våre nordiske søsterforeninger i Sverige, Finland, Danmark og Island.

Norges Røde Kors ble anerkjent som støtteaktør for norske myndigheter på det humanitære området i krigstid og fredstid i hhv 1905 og 2009. Som beredskapsorganisasjon har Røde Kors avtaler med beredskap med xx antall kommuner og har sete i alle Fylkesberedskapsråd. I henhold til egne vedtekter skal Røde Kors i krigstid stille seg til rådighet som del av totalforsvaret i tilfelle et krigsutbrudd.

Samtidig med å være støtteaktør i krigstid, er Røde Kors også en frivillig humanitær organisasjon. Det innebærer at all virksomhet skal drives i samsvar med Den internasjonale Røde Kors- og Røde Halvmånebevegelsens syv grunnprinsipper. Prinsippene innebærer blant annet at Røde Kors skal opptre upartisk, nøytral og uavhengig. Det setter rammer for hva Røde Kors kan gjøre i rollen som støtteaktør. Vår rolle og vårt arbeid i rammen av totalforsvaret kan ikke innebære å skape en militær fordel for en part i en væpnet konflikt. Vår hensikt er utelukkende ivaretagelse av sivilbefolkningen, samt ikke lenger stridende soldater fra begge partene i en væpnet konflikt.

Basert på kongelig resolusjon av 6. september 1905, ble Norges Røde Kors, i 1907 autorisert av Forsvarsdepartementet som en frivillig hjelpeforening for den militære saniteten i tilfelle krig, som forutsatt i artikkel 26 i første Genève-konvensjon. I tråd med den bestemmelsen kan mannskap fra Norges Røde Kors sekundæres til Forsvarets sanitet i væpnet konflikt, forutsatt at personellet innordnes i en militær kommandostruktur med militær straffelovgivning. Autorisasjonen er senere bekreftet i brev fra Forsvarsdepartementet av 6. april 1984 og fornyet av Forsvarsdepartementet 1. mars 2004.

I forbindelse med utvikling av totalforsvarskonseptet, og for å befeste Røde Kors' rolle som støtteaktør for norske myndigheter, inngikk Norges Røde Kors og Forsvarets sanitet, Helsedirektoratet og daværende Direktoratet for sivilt beredskap (nå DSB), en rammeavtale om Røde Kors' støtteaktørrolle

Norges Røde Kors

Post: Postboks 1 Grønland, 0133 Oslo
Besøk: Hausmanns gate 7, 0186 Oslo
Sentralbord: + 47 22 05 40 00

www.rodekors.no
post@redcross.no

Fakturering: EHF-format, 30 dager forfall og ansattreferanse
Organisasjonsnummer: 864 139 442
Bank: 8200 01 76318

under totalforsvaret 5. mai 1988. Avtalen regulerer i korte trekk; redegjørelse for totalforsvarets oppgaver, innrapportering av behov og ressurser, fordeling av oppgaver, begrensninger i og forutsetninger for hvilken støtte Røde Kors kan yte og forholdet til tidligere inngåtte avtaler.

I tillegg til disse støtteoppgavene har Norges Røde Kors tatt på seg å drifte Nasjonalt Opplysningskontor for krigsfanger og andre tilfangetatte (NIB) på vegne av Forsvaret. Rammene for dette er nærmere skissert i avtale mellom Røde Kors og Forsvarsdepartementet av 3. desember 2007. Oppgavene til Nasjonalt Opplysningskontor er skissert i tredje Genève-konvensjon art. 122 og fjerde Genève-konvensjon art. 136, og er i korte trekk å samle inn, sende og motta informasjon om krigsfanger i en væpnet konflikt.

Røde Kors jobber også tett med Forsvaret og andre totalforsvarsaktører om formidling av krigens folkerett. Dette gjøres gjennom undervisning, fordypningsseminar og deltakelse på forsvars- og totalforsvarsøvelser. På disse arenaene, på ulikt vis, forsøker Røde Kors å tydeliggjøre utfordringene totalforsvaret byr på.

1.1 Særlige utfordringer knyttet til det sivil-militære samarbeidet og totalforsvaret

Krigens folkerett skiller mellom sivile og militære personer og objekter, og det medfører en rekke ulike rettigheter og plikter for de ulike kategoriene. Det viktigste skillet er mellom militære personer og objekter som er lovlige mål, og sivile personer og objekter som ikke er det. Sivile personer blir bare lovlige mål dersom de deltar direkte i fiendtlighetene og sivile objekter bare dersom de blir brukt til militære formål. En sivil kontraktør som yter direkte støtte til militæret nær fronten, f.eks. transport av materiell eller personell, bli regnet for å delta direkte i stridighetene. Kontraktører som blir brukt lengre fra fronten, f.eks. til å transportere våpen fra en våpenfabrikk til et sentralt depot, vil ikke bli det (selv om lasten vil være det).

I langtidsplanen for Forsvaret har Regjeringen vedtatt at Forsvaret i langt større grad skal benytte seg av sivile leverandører til forsyning og vedlikehold. En rekke sivile selskaper har fått beredskapskontrakter innen logistikkfeltet. Røde Kors er bekymret for at det økte omfanget av slike kontrakter kan sette sivile i fare i en konfliktsituasjon. Denne typen samhandling mellom sivile og militære aktører i en væpnet konflikt kan medføre en risiko for at skillet mellom sivil og militær utviskes.

For det første kan utstrakt bruk av sivile kontraktører føre til at mange av de vil bli regnet som direkte deltakende og derfor lovlige mål i en krigssituasjon. Dette er ikke ulovlig, men det er ikke en ønsket situasjon sett fra Røde Kors sin side. Som et minimum må de som innehar slike roller informeres om den risikoen de løper ved å ta på seg et slik oppdrag. Selskapet eller organisasjonen må være klar over hvilken risiko de tar når de inngår en avtale med Forsvaret. I tillegg må den enkelte ansatte gjøres kjent med at visse arbeidsoppgaver under visse omstendigheter kan innebære at vedkommende blir lovlige mål for væpnede styrker. For det andre vil de sivile som ikke deltar direkte i stridighetene og som ikke er lovlige mål, kunne bli skadet eller drept som følge av angrep på de militære avdelingene den sivile understøtter. Dette kan være et lovlig angrep fordi den sivile blir sett på som akseptabel sivil følgeskade. Dette må de også informeres om. For det tredje vil skillet mellom de sivile som deltar direkte og de som ikke gjør det, altså mellom de som blir lovlige mål og de som ikke blir det, bli utvisket ved så stor bruk av sivile kontraktører. Sivile aktører som støtter Forsvaret direkte kan forveksles med de som ikke gjør det, og det blir generelt vanskelig å skille mellom lovlige og ulovlige sivile personer og objekter. Det øker risikoen for misforståelser. For det fjerde er det problematisk å bruke sivile kontraktører til slike formål fordi dette vil gjøre at sivile tjenester kan bli utilgjengelig for den sivile befolkningen under konflikten.

I visse situasjoner kan tap av sivile liv etter krigens folkerett aksepteres dersom det vurderes som militært nødvendig og proporsjonalt. Røde Kors anbefaler at videreutvikling av totalforsvarskonseptet

Norges Røde Kors

Post: Postboks 1 Grønland, 0133 Oslo
Besøk: Hausmanns gate 7, 0186 Oslo
Sentralbord: + 47 22 05 40 00

www.rodekors.no
post@redcross.no

Fakturerings: EHF-format, 30 dager forfall og ansattreferanse
Organisasjonsnummer: 864 139 442
Bank: 8200 01 76318



gjøres på en måte som unngår å gjøre sivile til akseptable følgeskader i væpnet konflikt. For Forsvaret kan dette i praksis handle om å

- i så liten grad som mulig belage seg på sivil infrastruktur som del av sitt operasjonskonsept
- legge sine operasjoner, utstyr og oppmarsjområder så langt vekk fra sivil bebyggelse og infrastruktur som mulig
- sørge for at bruk av sivile logistikkressurser gjøres på tilstrekkelig avstand fra frontlinjene, i den grad de kan defineres, slik at de utsettes for minimal fare for angrep og ikke bidrar til forveksling mellom militære og sivile objekter og personell.

2.0 Sikre respekt for humanitære verdier og aktører, og krigens folkerett

Vi ser også at det norske forsvaret har potensiale for betydelig internasjonal gjennomslagskraft overfor allierte og andre lands militære styrker som en tydelig stemme for folkerett og særlig krigens folkerett, som et ledende eksempel på høy integrasjon og etterlevelse av krigens folkerett i sitt militære virke.

2.1 Humanitære verdier og aktører

I tillegg til problemstillingen med sivile følgeskader og sammenblanding mellom stridende og sivile, må utviklingen av totalforsvarskonseptet sikre at humanitære organisasjoner som Røde Kors kan arbeide effektivt i samsvar med sine prinsipper, særlig nøytralitets- og upartiskhet-prinsippet. Nøytralitet innebærer å ikke ta stilling eller side i en væpnet konflikt, mens upartiskhet krever at man hjelper alle som har behov, uansett av hvem de er (med tanke på for eksempel politiske sider i konflikt, nasjonalitet osv.) Befolkningens og fiendens oppfatning av nøytralitet og upartiskhet av en organisasjon som Røde Kors er avgjørende for å kunne gjennomføre det humanitære arbeidet som krever tillit fra alle involverte aktører. Et eventuelt fravær av humanitært handlingsrom vil ikke bare hindre oss fra å avdekke, hindre og lindre nød og lidelser, det vil også gå ut over sikkerheten for våre frivillige og ansatte.

2.2 Særlige utfordringer knyttet til den teknologiske utviklingen

I tråd med den teknologiske utviklingen vil Norge måtte ta stilling til bruk av autonome våpen. Humanitærretten, inkludert artikkel 36 Tilleggsprotokoll I til Genèvekonvensjonene, gjelder for alle typen våpen, inkludert autonome våpen. Røde Kors mener at autonome våpen utfordrer etterlevelsen av humanitærretten fordi dens grunnleggende regler, herunder prinsippene om distinksjon, proporsjonalitet og forhåndsregler alle forutsetter utpregede skjønsmessige, menneskelige verdivurderinger som er av kvalitativ eller evaluerende art. Hvorvidt et autonomt system, selv med teknologiske fremskritt på «artificial intelligence», noensinne ville kunne klare å foreta slike vurderinger, er tvilsomt. Gitt dette våpenets egenart, potensiale for å endre hvordan krigføring foregår og risikoen for sivile og soldater som er ikke kampdyktig er det behov for en regulering i form av et nytt rettslig instrument som presiserer hvordan eksisterende regler må tolkes for å sikre lovlig bruk og for utvikling, og som tydeliggjør ansvar. Røde Kors anbefaler Den internasjonale Røde Kors komiteen sin posisjon som et rimelig grunnlag for hvordan regulering kunne se ut, for å sikre menneskelig kontroll uten en totalforbudt (se her: <https://www.icrc.org/en/document/icrc-position-autonomous-weapon-systems>) . Uberegnelige autonome våpen bør forbys. For våpen som potensielt kan benyttes innenfor de grensene som humanitærretten setter, må det stilles et klart krav om at disse kun kan utvikles og brukes om de kan underlegges «meningsfull menneskelig kontroll». Det vil si at mennesker fremdeles må kunne ha kontroll over utvelgelse av mål og beslutninger om bruk av makt.

Norges Røde Kors at Norske myndigheter må innta en tydeligere posisjon i arbeidet med å jobbe frem nødvendig regulering av autonome våpen, som forslått i den politiske plattformen til den nåværende regjeringen.

Norges Røde Kors

Post: Postboks 1 Grønland, 0133 Oslo
Besøk: Hausmanns gate 7, 0186 Oslo
Sentralbord: + 47 22 05 40 00

www.rodekors.no
post@redcross.no

Fakturering: EHF-format, 30 dager forfall og ansattreferanse
Organisasjonsnummer: 864 139 442
Bank: 8200 01 76318

 **IFRC**

2.3 Atomvåpen som en del av NATO-alliansens strategiske konsept

I mandatet til forsvarskommisjonen er denne bedt om å vurdere hvilke potensielle sikkerhets- og forsvarspolitiske veivalg og prioriteringer Norge kan ta for best å ivareta norsk sikkerhet i et 10-20 års perspektiv. Gitt Norges medlemskap i NATO, og det strategiske konseptet dette forsvarssamarbeidet bygger på, er det naturlig at atomvåpenets betydning for Norges sikkerhet er en del av Forsvarskommisjonens diskusjoner.

I den pågående konflikten i Ukraina har NATO vært tydelige på at de ikke vil komme med kjernefysiske trusler. Dette er et svært viktig bidrag for de-eskalering og redusering av risiko for bruk. Forsvarskommisjonen bør diskutere om NATOs strategiske konsept burde sementere denne tilnærmingen, og fortsette en reduksjon av rollen atomvåpen spiller i NATO.

Det nåværende strategiske konseptet ble vedtatt i 2010 og «forplikter NATO til målet om å skape grunnlaget for en verden fri for atomvåpen», men bekreftet også at «så lenge atomvåpen i verden, vil NATO fortsette å være en kjernefysisk allianse». Den pågående konflikten i Ukraina gir grunn til å spørre om avskrekking i det hele tatt fungerer og om det gir NATO-alliansens innbyggere større sikkerhet eller om det vanskelig lar seg forsvare at en trussel om masseødeleggelse kan være en bærekraftig strategi for trygghet.

Selv om atomvåpen vanskelig kan defineres som et militært våpen, er det derfor relevant for Forsvarskommisjonen å vurdere om Norge bør arbeide for at NATOs strategiske konsept i større grad anerkjenner og tar utgangspunkt i de enorme humanitære konsekvensene bruk av atomvåpen vil ha. Erkjennelsen at atomvåpen truer vårt alles livsgrunnlag er viktig når et lands sikkerhets- og forsvarspolitiske valg skal vurderes, og Røde Kors håper Forsvarskommisjonen vil legge til rette for denne viktige diskusjonen i offentligheten.

3.0 Tverrsektoriell koordinering og styrking av sivil beredskap

En robust og godt utviklet beredskap i fredstid er grunnlaget og instrumentelt for at beredskapen også skal fungere i krigstid. Derfor må beredskapen som bygges i og for uønskede hendelser som kan inntreffe i fredstid, også danne utgangspunkt for å ivareta sivilbefolkningen under sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Røde Kors har spilt inn behovet for å se på den nasjonale og lokale beredskapsorganiseringen til Totalberedskapskommisjonen og ønsker følgelig å også synliggjøre disse innspillene for Forsvarskommisjonen.

Røde Kors har gjennom blant annet pandemi- og migrasjonshåndtering erfart verdien av og behovet for god nasjonal koordinering, og ber derfor om at det utredes en innretning på et nasjonal råd etter modell fra statsforvalternes fylkesberedskapsråd – sektorvis eller samlet – som sikrer gode beredskapsnettverk og en hensiktsmessig arena for informasjonsdeling både mellom og under kriser i fred, sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Videre mener Røde Kors at større sivile beredskapsorganisasjoner som Røde Kors bør ha mulighet til å ta del i Sentralt totalsforsvarsforum som observatør for å få tilgang til viktig informasjon. Vi har erfart gjennom øvelser og tidligere krisehåndteringer at slik informasjon kan være avgjørende for om vår humanitære innsats lykkes.

Røde Kors ønsker også å anerkjenne hvilken verdi og potensial som ligger i statsforvalters posisjon i det forebyggende beredskapsarbeidet og under håndtering av kriser. Røde Kors har sete i alle landets fylkesberedskapsråd. Vår opplevelse er at hyppig bruk av forumet gir stor merverdi sammenlignet med der forumet brukes i mindre grad. Samtidig er det uklart i flere sammenhenger hvilken rolle statsforvalteren skal innta. En tydeliggjøring og styrking av statsforvalters rolle og mandat i både det

Norges Røde Kors

Post: Postboks 1 Grønland, 0133 Oslo
Besøk: Hausmanns gate 7, 0186 Oslo
Sentralbord: + 47 22 05 40 00

www.rodekors.no
post@redcross.no

Fakturering: EHF-format, 30 dager forfall og ansattreferanse
Organisasjonsnummer: 864 139 442
Bank: 8200 01 76318



forebyggende beredskapsarbeidet og under krisehåndtering, vil kunne bedre den regionale beredskapen og evnen til å håndtere kriser gjennom mer samordning og handlekraft.

Røde Kors ser for øvrig med bekymring på hvordan mange i samfunnet er bundet opp med disponeringer og tilknytninger innenfor flere sektorer og funksjoner som kan anses som samfunnskritiske under en sikkerhetspolitisk krise eller en væpnet konfliktsituasjon. Selv om det finnes reguleringer som skal sikre tilflyt av personell til å fylle kritiske samfunnsfunksjoner vil en situasjon der mange i samfunnet har flere slike forpliktelser kunne føre til at viktige samfunnsfunksjoner ikke ivaretas tilstrekkelig. Røde Kors ber derfor myndighetene vurdere å foreta dimensjonerende grep som sikrer at tilstrekkelig antall mennesker i samfunnet er forberedt på og kan fylle samfunnskritiske funksjoner uten at enkelte sektorer utarmes unødvendig.

Mvh

Anders Thorheim

Enhetsleder samfunnsikkerhet og beredskap
Norges Røde Kors

Norges Røde Kors

Post: Postboks 1 Grønland, 0133 Oslo
Besøk: Hausmanns gate 7, 0186 Oslo
Sentralbord: + 47 22 05 40 00

www.rodekors.no
post@redcross.no

Fakturering: EHF-format, 30 dager forfall og ansattreferanse
Organisasjonsnummer: 864 139 442
Bank: 8200 01 76318

