



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 31

(2000-2001)

Om lov om endring i politiloven
(begrenset politimyndighet til militære
grensevakter på den norsk-russiske
grense)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 21. desember
2000, godkjent i statsråd samme dag.*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justisdepartementet legger i denne proposisjonen frem forslag om lov om endring av lov av 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) som vil gi ny hjemmel for å tildele militære mannskaper ved grensen til Russland begrenset politimyndighet. Forslaget er ikke ment å endre den eksisterende praksis, men å formalisere den situasjon som har eksistert fra 1959.

1.1 Bakgrunn

Grunnloven § 99 annet ledd setter forbud mot militær maktanvendelse mot rikets borgere, unntatt der dette er særskilt hjemlet i lov eller det foreligger en form for opprør. Etter sin ordlyd gjelder bestemmelsen kun i forhold til landets egne borgere. Imidlertid vil det alminnelige legalitetsprinsippet kreve hjemmel i lov for bruk av makt overfor personer generelt. Helt siden Garnisonen i Sør-Varanger overtok ansvaret for grenseoppsynet i 1959 har det vært lagt til grunn at grensevaktene har kunnet utøve begrenset politimyndighet med hjemmel i grenseloven med tilhørende forskrift. Denne hjemmelen har imidlertid en uklar rekkevidde.

I forhold til situasjonen på 1950 tallet, stilles i dag større krav til ryddig hjemmelsopphav i all offentlig virksomhet, og i særdeleshet for virksomhet som medfører mulig maktanvendelse overfor enkeltindivider. Hensett til at vi i dag har en politilov som legger opp til en mer stringent regulering av begrenset politimyndighet, anses det også av denne grunn ønskelig at grensevaktens utøvelse av politimyndighet nå gis en klar forankring i politiloven.

1.2 Hovedpunkter i lovforslaget

Departementet legger til grunn at grensevakten i dag har begrenset politimyndighet, men at denne har en uklar rekkevidde. Det er også i samsvar med intensjonene i politiloven som ble vedtatt av Stortinget i 1995, at det nå gis en formell bestemmelse som gir saklig begrenset politimyndighet til det befal og de vernepliktige soldater ved Garnisonen i Sør-Varanger som utfører grenseoppsyn, og som i den forbindelse vil kunne måtte utøve tvangsmyndighet i enkelte situasjoner.

Departementets lovforslag er utformet som en fullmaktsbestemmelse der Kongen gis fullmakt til å tildele begrenset politimyndighet til militært personell ved utøvelse av grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland. Kongen gis videre fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om politimyndigheten.

1.3 Administrative og økonomiske konsekvenser

Dagens ordning må sies å være svært «kosteffektiv» holdt opp mot alternativer som egne grensepolitistyrker, eller ordinær polititjeneste. Forslaget vil ikke innebære vesentlige endringer i forhold til dagens ordning. Departementet ser imidlertid at man bør utforme bedre legitimasjon og uniformering. Det blir

Om lov om endring i politiloven (begrenset politimyndighet til militære grensevakter på den norsk-russiske grense)

også arbeidet med å klargjøre oppgave- og ansvarsfordeling, samt samarbeidsforhold mellom de myndigheter som har oppgaver knyttet til kontroll med vår riksgrense mot Russland.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Innledning

Politimyndighet er i utgangspunktet forbeholdt politiet. Tildeling av politimyndighet til andre må derfor være begrenset til bestemte saker eller funksjoner, og bør bare skje der det foreligger et klart behov som ikke uten videre ivaretas av politiet. Det må legges avgjørende vekt på hvilke kontrolloppgaver som skal utføres og om disse reiser særlige behov for egenbeskyttelse og for å kunne foreta straffeprosessuelle inngrep utover hva enhver kan foreta seg,- når en mistenkt forfølges på fersk gjerning eller ferske spor.

Forsvaret har lang tradisjon for å medvirke i Norges kontroll på grensene, både langs land- og sjøgrensen, og kommer i den forbindelse opp i situasjoner der de må gripe inn overfor norske og utenlandske borgere. Inngrep overfor personer krever etter det alminnelige legalitetsprinsippet som kjent hjemmel i lov. Utover Kystvaktens myndighet i kystvaktloven og Sjøforsvarets myndighet til å utøve kontroll med fremmede fartøyer bl.a. gjennom anløpsreglementet, er imidlertid ikke Forsvaret gitt selvstendig hjemmel for å iverksette myndighetsinngrep eller å reagere på brudd på grenselovgivningen.

På landegrensen mellom Norge og Russland er det grensekompaniet ved Garnisonen i Sør-Varanger som forestår grenseoppsynet. Dette innebærer at de skal føre oppsyn med grenselinjen og påse at de til enhver tid gjeldende avtaler mellom Norge og Russland vedrørende forhold langs grenselinjen overholdes, samt å påse at grenselovgivningen overholdes. I denne forbindelse kan grensevaktene utøve begrenset politimyndighet for å søke å forebygge og avverge krenkelser. Denne virksomheten utøves i dag med hjemmel i grenseloven, men med uklar rekkevidde. Justisdepartementet vil derfor foreslå en endring i politiloven § 20, slik at man også får en klar lovhjemmel for den begrensede politimyndighet som grensevaktene i dag utøver. Den foreslåtte lovendring er ment som en klargjøring av hjemmelsspørsmålet og tar i seg selv ikke sikte på realitetsendringer i grensevaktens funksjon.

2.2 Historikk

I henhold til grenseregimeavtalen med Russland (daværende Sovjetunionen) av 1949 og riksgrenseloven av 1950 har Justisdepartementet ansvaret for oppsynet med grenselinjen mot Russland med tanke på krenkelser av grensen, samt å ivareta Norges avtalemessige forpliktelser i forhold til Russland når det gjelder grenselinjen.

Selve oppsynet av grensen har vært ordnet på forskjellige måter i etterkrigsårene.

I perioden 1948 til 1950 hadde Utrykningspolitiet poster langs grensen som foresto oppsynet. Fra 1950 til 1955 ble grenseoppsynet forestått av en politistyrke på 25 tjenestemenn som var innkalt fra forskjellige politikamre rundt om i landet, og underlagt politimesteren i Sør-Varanger.

Fra 15. juli 1955 etablerte man et særskilt organisert grenseoppsyn bestående av 9 postsjefer og 42 grenseoppsynsmenn. Denne styrken var underlagt grensekommissæren. Bakgrunnen for dette var et ønske fra militære myndigheter om å få skjerpet både det passive grenseoppsynet og den aktive grenseovervåking.

I en regjeringskonferanse den 29. desember 1958 ble det besluttet å nedlegge grenseoppsynet, og overføre ansvaret for oppsynet av den norsk-russiske landegrensen til Hæren v/Garnisonen i Sør-Varanger i nært samarbeid med grensekommissæren og politimesteren i Sør-Varanger. I denne forbindelse ble det opprettet et eget grensekompani ved Garnisonen i Sør-Varanger som fikk tilført ca. 90 mann inklusive befal i tillegg til eksisterende mannskapsstyrke. Samtidig ble grensekommissærens stab redusert. Det nedlagte grenseoppsynets materiell ble fordelt mellom grensekommissæren og Garnisonen i Sør-Varanger. Bakgrunnen for denne omorganiseringen var ønsket om å styrke grenseoppsynet på grunn av den forestående utbyggingen av kraftverkene i Pasvikdalen. Dette gjorde det påkrevet med en styrking av grenseoppsynet både av ordensmessige og sikkerhetsmessige grunner, og ikke minst av hensyn til overholdelsen av utbyggingsavtalen og grenseavtalen med daværende Sovjetunionen.

2.3 Dagens situasjon

Grensekompaniet er i dag fordelt på seks grensestasjoner fra Gjøkåsen i sør til Grense-Jakobselv i nord. Avdelingen ledes og administreres av staben ved Garnisonen i Sør-Varanger. Grensekompaniets oppgave i fredstid er både å hevde norsk suverenitet og holde oppsyn med forholdene langs den norsk-russiske grensen. Sistnevnte omfatter rapportering av eventuelle brudd på gjeldende avtaler og grenselovgivningen. Avdelingen skal dessuten yte grensekommissæren og politiet nødvendig assistanse i forbindelse med grenseoppsynet. I tillegg har grensekompaniet rene militære oppgaver.

Observasjon av grenselinjen gjøres i hovedsak fra faste observasjonsposter langs grenselinjen, samt ved patruljeringer av grenselinjen. Når grensevakten oppdager brudd på grenselovgivningen eller andre forhold som krever reaksjon, varsles politiet. I stående ordre for grensevakten er det forutsatt at politiet i slike tilfeller overtar ansvaret for situasjonen. Ofte vil imidlertid forholdet være at politiet ikke kan komme til stedet før det har gått en viss tid. Grensevaktens personell vil derfor måtte foreta den myndighetsutøvelse som fremstår som nødvendig og som ikke kan bero i påvente av politipersonell. Ved ankomst til stedet vil politiet overta ansvaret for oppfølgingen av forholdet og grensevaktens personell vil normalt trekke seg ut. For å kunne utføre de pålagte oppgaver, har Grensevakten således behov for å kunne utøve begrenset politimyndighet, i det de må kunne gi pålegg og iverksette tvangsmidler også utover det enhver har myndighet til med hjemmel i straffeprosessloven § 176 og § 206.

Grensetjenesten har tradisjonelt alltid vært bevæpnet, også den grensetjeneste Garnisonen i Sør-Varanger i dag utfører. Dagens grensevakt er bevæpnet i henhold til instruks gitt av Øverstkommanderende for Nord-Norge i direktiv av 24. januar 1994 for grensevakten ved den norsk-russiske grense.

Når soldatene bistår politiet og når det utøves begrenset politimyndighet, gjelder imidlertid politiets våpeninstruks så langt den passer. Justisdepartementet har forutsatt en noe innskrenkende tolking av politiets våpeninstruks, idet det er lagt til grunn at grensesoldatene kan benytte sine personlige våpen i nødsituasjoner samt at de gjeldende bestemmelser om opplæring og bruk av verneutstyr ikke får anvendelse. Dersom våpen lades i forbindelse med utøvelse av politimyndighet, må dette imidlertid anses som en bevæpning i henhold til politiets våpeninstruks som etter § 10 jf § 12 krever tillatelse fra politimesteren.

2.4 Behov for formell hjemmel

Grunnloven § 99 annet ledd setter forbud mot militær maktanvendelse mot rikets borgere, unntatt der dette er særskilt hjemlet i lov eller det foreligger en form for opprør. Etter sin ordlyd gjelder bestemmelsen kun i forhold til landets egne borgere. Imidlertid vil det alminnelige legalitetsprinsippet kreve hjemmel i lov for bruk av makt overfor personer generelt. Som beskrevet foran kan imidlertid grensevakten under utførelsen av sine oppgaver utøve begrenset politimyndighet. Grensevaktens begrensede politimyndighet bygger dels på en implisitt forutsetning i grenseloven med tilhørende forskrift. Denne hjemmelen har imidlertid en uklar rekkevidde. Det har i hele perioden vært et tett samarbeid med politiet.

Heller ikke politiloven av 4. august 1995 kan sies å gi tilstrekkelig klar lov-hjemmel for å kunne tildele grensevakten begrenset politimyndighet. En spesiell lovhjemmel for tildeling av begrenset politimyndighet til grensevakten vil derfor kunne avklare de uklarheter som i dag gjør seg gjeldende, og vil dessuten gi den fordel at det ikke vil være tvilsomt at mannskapet under utøvelsen av den begrensede politimyndighet er underlagt politimesterens instruksjons- og kontrollmyndighet.

Hensett til at vi i dag har en politilov som legger opp til en mer stringent regulering av begrenset politimyndighet, anses det også av denne grunn nå ønskelig at grensevaktens utøvelse av politimyndighet gis en klar forankring i politiloven. Grenseloven av 14. juli 1950 anses i denne forbindelse mindre hensiktsmessig som forankring for en slik hjemmel bl.a. fordi loven er gammel og lovteknisk mangelfull.

3 Høring

3.1 Departementets forslag i høringsbrevet

Før forslaget ble sendt ut på ordinær høring, rettet Justisdepartementet i brev av 19. januar 2000 en forespørsel om synspunkter til politimesteren i Sør-Varanger, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet, som de nærmest berørte instanser.

Justisdepartementet sendte forslaget ut på høring til en rekke høringsinstanser ved høringsbrev av 6. april 2000, der høringsfristen var satt til 7. juli 2000.

Med unntak av Politiets Fellesforbund, som ønsker spørsmålet drøftet i en videre ramme, er samtlige av høringsinstansene som har avgitt uttalelse i saken positive til at man nå klargjør hjemmelen for den begrensede politimyndighet som kan utøves av grensevaktene på grensen til Russland.

I høringsrunden kom det forslag til alternativ plassering av hjemmelen samt forslag om å utvide så vel saklig som stedlig virkeområde for den foreslåtte hjemmel. Justisdepartementet har etter høringsrunden valgt å holde fast ved den valgte avgrensing og plassering av hjemmelen, i det man fremhever at man ikke ønsker å skape ny rett, men bare gi en klarere hjemmel for den praksis som er etablert.

I høringsbrev av 6. april 2000 foreslo Justisdepartementet at politilovens § 20 ble endret slik at bestemmelsen fikk et nytt siste ledd som skulle lyde:

Departementet kan bestemme at militært personell fra Forsvaret kan tildeles begrenset politimyndighet ved utøvelse av grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland. Departementet gir nærmere bestemmelser om politimyndigheten

Bestemmelsen var foreslått som en fullmaktsbestemmelse, der myndigheten ble lagt til departementet. I høringsbrevet antok departementet at detaljer vedrørende utøvelse av politimyndigheten ble nærmere regulert i forskrifter om:

- Nærmere angivelse av hvem som tildeles begrenset politimyndighet.
- Opplæring og øvelse av personellet som skal tildeles begrenset politimyndighet.
- Kontroll med utøvelse av begrenset politimyndighet.
- Uniformering og legitimasjon.
- Bevæpning.

Departementet viste videre til at politimyndigheten dessuten skulle være saklig avgrenset til å gjelde grensekrenkelser eller andre brudd på grenselovgivningen. I høringsbrevet var grenseoppsyn definert som oppsyn med landegrensen mellom Norge og Russland med tanke på å forebygge, avverge, rapportere eller gripe inn overfor grensekrenkelser.

Forslaget innebar at begrenset politimyndighet bare kunne tildeles personell som er i tjeneste langs grenselinjen (personell som er utstasjonert ved grensestasjonene, samt deres foresatte opp til og med Sjefen for Garnisonen i

Sør-Varanger). I andre situasjoner hvor grensevakten skulle bli anmodet om å gripe inn i politimessige oppdrag - enten selvstendig eller som bistand til mannskap fra politiet - viste departementet til at politiet måtte anvende prosedyrene i kgl. res. av 13. februar 1998 om militær bistand til politiet i fred.

I høringsbrevet viste departementet til at grensevaktene ved patruljering er bevæpnet i henhold til militær ordre, men departementet fremhevet at dersom våpenet eventuelt skulle benyttes i forbindelse med utøvelse av politimyndighet, ville dette kreve tillatelse fra politimesteren i henhold til politiets våpeninstruks § 10 jf. § 12.

3.2 Høringsinstanser

Justisdepartementets forslag til lovendring ble i høringsbrev av 6. april 2000 sendt på ordinær høring til følgende instanser:

- Forsvarsdepartementet
- Finansdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Riksadvokaten
- Generaladvokaten
- Grensekommisæreren
- Politiets Overvåkingstjeneste
- Landsdelspolitimesteren i Nord-Norge
- Politimesteren i Sør-Varanger
- Politiembetsmennesenes landsforbund
- Politiets fellesforbund
- Norges lensmannslag
- Befalets Fellesorganisasjon
- Norges Offisersforbund
- Krigsskoleutdannede Offiserers Landsforening
- Landsutvalget for tillitsvalgte i Forsvaret/Sekretariatet

Følgende høringsinstanser har avgitt uttalelse:

- Forsvarsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Finansdepartementet
- Riksadvokaten
- Generaladvokaten
- Landsdelspolitimesteren i Nord-Norge
- Politiets fellesforbund
- Krigsskoleutdannede Offiserers Landsforening

3.3 Høringsuttalelsene

Finansdepartementet tiltrer forslaget uten bemerkninger.

Utenriksdepartementet tiltrer forslaget. Utenriksdepartementet bemerker imidlertid at regelendringens sammenheng med gjennomføringen av Schengen-konvensjonen burde ha fremgått av høringsbrevet, og ber om at dette tas med i den videre prosessen.

Forsvarsdepartementet tiltrer forslaget og ser positivt på at tildelingen av begrenset politimyndighet ved utøving av grenseoppsyn får en klarere forma-

Om lov om endring i politiloven (begrenset politimyndighet til militære grensevakter på den norsk-russiske grense)

lisering. Forsvarsdepartementet foreslår at begrepet «grenseoppsyn» defineres i lovproposisjonen med følgende definisjon:

«Grenseoppsyn omfatter i denne sammenheng grensekontroll og grenseovervåking av landegrensen mellom Norge og Russland med tanke på å forebygge, avverge, observere og rapportere samt å gripe inn ved eventuelle grensekrenkelser».

Videre uttaler de:

«Forsvarsdepartementet vil i denne sammenheng bemerke at grenseoppsyn består av både *grensekontroll* og *grenseovervåking*. Grenseovervåking langs sjø- og landegrensen er i henhold til St. meld. nr. 22 (1997-98) Forsvarets ansvar, og omfatter overvåking av områdene mellom de godkjente grenseovergangsteder og grenseovergangsteder utenom regulær åpningstid. Grensekontroll innebærer kontroll av personer og kjøretøyer som passerer grensen over de godkjente grenseovergangstedene. Grensekontrollen er politiets ansvar, jf politiloven § 2 nr 3, jf utlendingsforskriften § 86.»

Videre foreslår Forsvarsdepartementet at fullmakten til å vedta bestemmelser om tildeling av politimyndighet legges til Kongen, da dette synes naturlig på bakgrunn av at bestemmelser om *Forsvarets bistand til politiet i fred* er gitt ved kongelig resolusjon.

Politimesteren i Sør-Varanger sier innledningsvis at det er åpenbart at grensevaktene må ha begrenset politimyndighet, og viser til det store praktiske behov for politimessig tilstedeværelse langs den norsk-russiske grense. Politimesteren uttaler videre:

«Grensevakten ved GSV har i en årrekke - ved siden av sine militære oppgaver - tilfredstilt dette behovet på en utmerket måte. Det er meget vanskelig å se noen fornuftig grunn til at politiet skulle overta disse oppgavene når man ser hen til de uforholdsmessige ressurser dette ville båndlegge og det faktum at forsvaret ivaretar disse oppgavene på en god måte».

Politimesteren fremhever behovet for en ny hjemmel, og tiltrer således forslaget. Han foreslår imidlertid å plassere hjemmelen i grenseloven, for på den måten å synliggjøre at dette er en spesialtilpasset løsning for den norsk-russiske grense.

Generaladvokaten tiltrer forslaget med mindre bemerkninger, bl.a. om bruk av våpen.

Generaladvokaten uttaler videre:

«Militær bistand til politiet i forbindelse med grenseovervåking kan i spesielle situasjoner være aktuelt også på andre steder enn den norsk-russiske grense, og jeg forutsetter at departementets forslag til lovtekst ikke skal oppfattes antitetisk dersom man på annet grunnlag måtte finne hjemmel for tildeling av begrenset politimyndighet til militært personell for bestemte oppdrag.»

Landsdelspolitimesteren for Nord-Norge tiltrer forslaget. Landsdelspolitimesteren i Nord-Norge reiser for øvrig spørsmålet om hvorfor endringen skal begrenses til bare å gjelde grensen mot Russland. I denne forbindelse uttales det følgende:

«Enda viktigere er imidlertid at den foreslåtte endring i Politilovens § 20 formentlig vil gjøre det umulig i fremtiden å benytte Forsvarets personell til å kontrollere grensen, ikke bare mot Finland, men også mot Sverige. Når man finner grunn til å lovfeste Forsvarets adgang til grensekontroll mot Russland, men unnlater Sverige og Finland, må det etter vanlig lovtolkning innebære at Forsvaret ikke kan benyttes til å kontrollere grensen mot Sverige og Finland.»

Videre uttales det at :

«Det er ikke vanskelig å tenke seg situasjoner der det er svært ønskelig at Forsvaret deltar i kontrollene, enten det dreier seg om terror/sabotasje eller iverksettelse av beredskapstiltak. I tillegg er det også aktuelt å benytte Forsvarets personell i forbindelse med mulige flyktningestrømmer.»

Krigsskoleutdannede offiserers landsforening slutter seg til departementets forslag, og uttaler følgende :

«Det presiseres at ved tildeling av begrenset politimyndighet til Forsvarets personell, må opplæring og instruksjon være vel ivaretatt. KOL er videre av den oppfatning at instruks for grensevaktens bruk av våpen i forbindelse med utøvelse av politimyndighet, må ses i sammenheng med etablert militær kommandostruktur ved Garnisonen i Sør-Varanger.»

Riksadvokaten uttaler innledningsvis at han ikke har sterke innvendinger til forslaget, men foreslår at man legger den nye hjemmel inn som nytt fjerde ledd i politiloven § 20, og ikke som foreslått av departementet - som nytt siste ledd, under henvisning til ønsket om å videreføre systematikken i bestemmelsen. Riksadvokaten tar også til orde for en alternativ løsning, der man istedenfor å innta hjemmelen i politiloven endrer Lov om politimyndighet i det militære forsvar.

Politiets Fellesforbund anfører blant annet:

«at grensekontroll i fredstid på riksgrenseoverganger, skal være en politioppgave. En eventuell overføring av politimyndighet til andre offentlige organer, herunder forsvaret, skal inneholde vurderinger som innbefatter forholdet til hva som skal være politiets rolle i samfunnet.»

Politiets Fellesforbund etterlyser en større utredning vedrørende samarbeid politi/forsvar og uttaler:

«i hensikt å få en helhetlig vurdering av politiets rolle i samfunnet og en nødvendig behandling i Stortinget av politirollen, anser vi det som formålstjenlig at realitetsbehandlingen av departementets forslag om å tildele begrenset politimyndighet til grensevakten i Sør-Varanger, avvantes inntil stortingsmeldingen om politiet foreligger, og er behandlet av Stortinget».

4 Departementets merknader

4.1 Behov for hjemmel

Med unntak av Politiets Fellesforbund, som ønsker spørsmålet drøftet i en videre ramme, er samtlige av høringsinstansene som har avgitt uttalelse i saken positive til at man nå vil bringe klarhet i hjemmelen for den begrensede politimyndighet som kan utøves av grensevaktene på grensen til Russland. Utenriksdepartementet har i sin uttalelse fremholdt at regelendringens sammenheng med gjennomføringen av Schengen-konvensjonen burde vært klarere formulert i høringsbrevet. Justisdepartementet vil i denne sammenheng vise til at lovforslaget ville vært fremmet uavhengig av implementeringen av Schengen-konvensjonen. I forhold til situasjonen på 1950 tallet, stilles i det dag større krav til klar hjemmel i all offentlig virksomhet, og i særdeleshet for virksomhet som medfører mulig maktanvendelse overfor enkeltindivider.

4.2 Plassering av hjemmel

Det er særlig riksadvokaten og politimesteren i Sør-Varanger som drøfter spørsmålet om plassering av hjemmelen. Politimesteren i Sør-Varanger har tatt til orde for at hjemmelen burde vært plassert i riksgrenseloven av 14. juli 1950 nr. 2. for på denne måten å tilkjenne at det her var en særlig ordning for den norsk-russiske grense. Departementet er av den oppfatning at spørsmål om hjemmel for politimyndighet bør søkes samlet i politiloven, fordi dette lovteknisk fremstår mest konsekvent når man ønsker å knytte politimyndigheten opp mot politimesterens ansvar for myndighetsutøvelsen.

Spørsmålet er drøftet nærmere under kommentarene nedenfor til riksadvokatens alternative forslag.

Riksadvokaten uttaler innledningsvis at han ikke har sterke innvendinger til forslaget. Han foreslår imidlertid at man legger den nye hjemmel inn som nytt fjerde ledd i politiloven § 20, og ikke som foreslått av departementet som nytt siste ledd. Det er hensynet til å videreføre systematikken i bestemmelsen som etter riksadvokatens syn taler for en slik løsning. Departementet sier seg her enig med riksadvokaten. Man hadde ved utforming av høringsbrevet tenkt seg at fullmaktene ble samlet sist i bestemmelsen. Bestemmelsens 3. ledd omhandler begrenset politimyndighet, og departementet ser i likhet med riksadvokaten, at det vil være like naturlig å innta hjemmel for å tildele begrenset politimyndighet til militære grensevakter i et nytt fjerde ledd i bestemmelsen.

Riksadvokaten har i sin uttalelse foreslått en alternativ løsning på hjemmelsspørsmålet. Riksadvokaten peker i denne forbindelse på at grensekompaniet er en hæravdeling og at hjemmelsspørsmålet knyttet til grensekontroll kan løses gjennom den militære lovgivning. Riksadvokaten fremholder at man ved å ta utgangspunkt i Lov om politimyndighet i det militære forsvar av 20. mai 1988 nr. 33 kan gi tilstrekkelig hjemmel, dersom man endrer samme lovs §1 annet ledd, slik at politimyndighet også kan utøves overfor den som opptrer

i strid med bestemmelser gitt i medhold riksgrenseloven. Riksadvokaten forutsetter da at det inntas en uttrykkelig hjemmel i forskrift av 26. november 1993 om politimyndighet i forsvaret, som da skulle regulere grensejegerenes inngripen overfor sivilpersoner som overtrer riksgrenseloven.

Departementet er klar over at hjemmelsspørsmålet kan ha flere alternative løsninger. Som nevnt ovenfor har man imidlertid valgt å legge vekt på systematikken ved nå å søke å samle bestemmelser om begrenset politimyndighet i politiloven. Departementet vil videre peke på at den politimyndighet som grensejegerene tidvis utøver i det vesentlige vil bli rettet mot sivile enkeltpersoner i forbindelse med brudd på grenselovgivningen. Lov om politimyndighet i det militære forsvar retter seg hovedsakelig inn mot politimyndighet overfor militært personell, selv om loven åpner for at politimyndighet også kan utøves overfor sivile personer som opptrer i strid med lov om forsvarshemmeligheter og eller er på /ved militært område. Riksadvokaten har påpekt at militær politimyndighet er underordnet sivil politimyndighet, slik at politimesterens instruksjonsrett vedrørende utøvelsen av myndigheten vil være i behold. Departementet vil imidlertid vise til at den militære politimyndighet utledes av den militære sjef for avdelingen, i motsetning til den sivile politimyndighet som utledes fra stedlig politimester. De saker som oppstår i forbindelse med at grensejegere opptrer med begrenset politimyndighet mot sivilpersoner, blir ordinære straffesaker som styres av den borgerlige påtalemyndighet. Ved å legge hjemmelen for grensevaktens begrensede politimyndighet i politiloven § 20, mener departementet at man klarest knytter myndighetsutøvelsen opp til politimesteren og den borgerlige påtalemyndighet, som har ansvaret for de sakene som oppstår som resultat av myndighetsutøvelsen.

4.3 Stedlig og funksjonell avgrensning av hjemmelen

Departementets forslag til hjemmel for begrenset politimyndighet til militære grensevakter er stedlig avgrenset til den norsk-russiske grense. Landsdelspolitimesteren for Nord-Norge har i sin høringsuttalelse stilt spørsmål ved om forslaget stedlige avgrensning er hensiktsmessig. I denne forbindelse viser landsdelspolitimesteren til at man tidligere har hatt grensevakter med begrenset politimyndighet på den norsk-finske grensen frem til 1996. Landsdelspolitimesteren viser videre til at man ved den geografiske avgrensning departementet nå har valgt, i fremtiden vil være avskåret fra å benytte militære mannskaper til grensekontroll på grensen til Finland og Sverige.

Generaladvokaten har i sin høringsuttalelse nevnt at det kan oppstå situasjoner der man på annet grunnlag ønsker å tildele militært personell begrenset politimyndighet, men at ordlyden i departementets lovforslag sees å stenge for en slik mulighet. Riksadvokaten og Politiets Fellesforbund har i sine uttalelser pekt på at det ikke er uten betenkeligheter at militært personell tildeles politimyndighet.

Departementet bemerker at man ved dette forslaget ønsker å gi klarere hjemmel for den politimyndighet som i dag utøves av grensejegerene på grensen til Russland. I denne forbindelse vises det til at grensekontroll er en politioppgave, og at det er de særlige forhold på den norsk-russiske grense som her begrunner er særskilt unntak. Ved å utvide adgangen til å gi begrenset politimyndighet til også å gjelde andre militære enheter eller andre funksjoner

i forsvaret ville lovforslaget favnet videre enn departementets intensjon med forslaget, og spørsmålet burde i så fall vært utredet på et bredere grunnlag.

4.4 Våpen

Flere av høringsinstansene har pekt på grensejegere er bevæpnet og at dette kan skape problemer i forhold til bruk av politimyndighet. Departementet viser her til at norsk politi som hovedregel opptrer ubevæpnet. Grensejegeres bevæpning er imidlertid begrunnet i militære beredskapshensyn. Ved utførelse av sivile kontrolloppgaver må det derfor legges til grunn at grensesoldatene bevæpning ikke skal fremstå som element i myndighetsutøvelsen. Dette vil også bli et sentralt tema i den opplæring som skal gis grensejegere i utøvelse av begrenset politimyndighet. Departementet legger videre til grunn at grensejegerne i utgangspunktet ikke skal benyttes i politimessige situasjoner som krever bevæpning, slik at man normalt skal be soldatene trekke seg ut av situasjoner der det kan bli behov for bevæpning for å løse oppdraget. Soldatene bør i slike tilfeller vente, observere og rapportere inntil ordinære politistyrker kan overta situasjonen. Ved plutselige og uventede situasjoner der grensejegere selv er truet på livet, vil nødvergeinstituttet gi hjemmel for bruk av våpen til forsvar mot et rettsstridig angrep- slik som enhver annen borger har rett til. Departementet viser for øvrig til at ordningen har fungert meget bra hittil uten at det har oppstått kritiske situasjoner vedrørende våpenbruk.

4.5 Delegasjon og behov for instruks

Departementets lovforslag er utformet som en fullmaktsbestemmelse der Kongen gis fullmakt til å tildele begrenset politimyndighet til militært personell og der Kongen gis fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om politimyndigheten, herunder om bl.a. bruk av våpen og opplæring og øvelse av personell som tildeles begrenset politimyndighet.

I Justisdepartementets forslag i høringsbrevet var myndigheten foreslått delegert til «departementet». Det var etter departementet syn særlig praktiske hensyn som talte for en slik delegasjon.

Forsvarsdepartementet tok i sin høringsuttalelse til orde for at myndigheten til å tildele begrenset politimyndighet burde legges til Kongen. Forsvarsdepartementet har her vist til at bestemmelser om forsvarets bistand til politiet i fredstid er regulert ved kongelig resolusjon, og at det således ville være naturlig å benytte samme nivå ved tildeling av politimyndighet. Forsvarsdepartementet har videre pekt på at man ved å legge myndigheten til Kongen kan fremheve det spesielle med at politimyndighet kan tildeles militært personell og samtidig understreke det tverrdepartementale samarbeid på området.

Justisdepartementet slutter seg til de synspunkter som Forsvarsdepartementet har gitt i sine uttalelser om delegasjon av myndigheten. Selv om hensynet til systematikk og praktiske sider kunne tale for å legge myndigheten til departementet, bør dette ikke være avgjørende. Ved å legge myndigheten til Kongen sikrer man at en så vidt viktig beslutning blir undergitt en grundig behandling som omfatter begge de berørte departementer.

Departementet forutsetter at detaljer vedrørende uniformering, tjenestebevis/ legitimasjon, våpen og opplæring fastsettes i instruks.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Dagens ordning må sies å være svært «kosteffektiv» holdt opp mot alternativer som egne grensepolitistyrker, eller ordinær polititjeneste. Dette må også holdes opp mot at Forsvaret har hatt et nærvær i området med bakgrunn i egne militære oppgaver, og at grenseoppsynet i det alt vesentlig består i å holde oppsyn med den russiske grenselinjen med tilstøtende områder. Forslaget vil ikke innebære vesentlige endringer i forhold til dagens ordning. Det understrekes imidlertid at tilstedeværelsen og aktiviteten for andre sivile kontrollmyndigheter, så som politiet, har økt i takt med den endrede situasjon i området, bl.a. når det gjelder den store økning i grensepasseringer.

6 Ikrafttredelse

Det foreslås at loven trer ikraft fra den tid Kongen bestemmer.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i politiloven (begrenset politimyndighet til militære grensevakter på den norsk-russiske grense).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i politiloven (begrenset politimyndighet til militære grensevakter på den norsk-russiske grense) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endring i politiloven (begrenset politimyndighet til militære mannskaper på den norsk- russiske grense)

I

I lov av 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) gjøres følgende endring:

§ 20 nytt fjerde ledd skal lyde:

Kongen kan bestemme at militært personell fra Forsvaret kan tildeles begrenset politimyndighet ved utøvelse av grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland. Kongen gir nærmere bestemmelser om politimyndigheten.

§ 20 nåværende fjerde og femte ledd blir femte og sjette ledd.

II

Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
