

FORSVARETS BISTAND TIL POLITIET

Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag
til ny bistandsinstruks



FORSVARETS BISTAND TIL POLITIET

Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag
til ny bistandsinstruks



Innhold

1. Anbefalinger og sammendrag	7	7. Ledelse og gjennomføring av bistandsoperasjoner	57
2. Gruppens oppdrag og arbeid	11	7.1 Politiets overordnede ledelse av bistandsoperasjoner	57
2.1 Gruppens mandat og sammensetning	11	7.2 Særlig om maritim kontraterror (MKT) – flertallets modeller og anbefaling	58
2.2 Gruppens arbeid og kildegrunnlag	11	8. Andre sentrale spørsmål	77
2.3 Gruppens tilnærming og oversikt over rapporten	12	8.1 Virkeområdet for ny instruks	77
3. Behovet for bistand fra Forsvaret til politiet	15	8.2 Forholdet mellom Forsvarets og politiets våpeninstrukser	78
3.1 Forsvarets bistand til politiet i 200 år – fra separasjon til fellesressurser	15	8.3 Politimyndighet på militært område	79
3.2 Det nye trusselbildet – betydningen av tid og volum	17	8.4 Særlig om bistand fra Etterretningstjenesten	79
3.3 Samfunnets samlede beredskapsressurser	20	8.5 Opplæring og trening	80
3.4 Behovet for bistand – de ulike kategoriene	27	8.6 Dekning av kostnader	80
3.5 Nærmere om utfordringer ved bistand fra Forsvaret til politiet	29	9. Utformingen av en ny bistandsinstruks	83
3.6 Nærmere om politiets og Forsvarets handlingsplikt	33	9.1 Generelt om arbeidsgruppens forslag til ny instruks	83
4. Rettslige rammer for bistand fra Forsvaret til politiet	39	9.2 Merknader til de enkelte paragrafer	83
4.1 Konstitusjonelle rammer for Forsvarets bistand til politiet	39	10. Økonomiske og administrative konsekvenser	89
4.2 Den nye bestemmelsen i politiloven § 27 a	41	11. Utkast til ny instruks	93
4.3 Rammer for maktbruk ved bistandsoperasjoner – politiloven § 6 m.v.	43	Instruks for Forsvarets bistand til politiet	93
4.4 Behov og føringer for en ny bistandsinstruks	44	Vedlegg 1: Komparativ studie av et utvalg land	96
4.5 Rettigheter og plikter i situasjoner der bistand er aktuelt	46	Gjennomføring av studien	96
5. Politi og forsvar i internasjonalt perspektiv	49	Særlig om de enkelte land	96
5.1 Viktige fellestrekk ved landene	49	Nederland – forsvaret forpliktes til bistand	97
6. Beslutningsprosessen ved bistandsoperasjoner	53	Tyskland – robust politimakt	97
6.1 Dagens beslutningsprosess ved bistandsoperasjoner	53	Frankrike – statens samlede maktapparat under sentralisert kommando	99
6.2 Nærmere om en forenklet beslutningsprosedyre	54	Storbritannia	100
		De skandinaviske landene	101
		Vedlegg 2: Litteratur og kilder	104



1.

Anbefalinger og sammendrag

Arbeidsgruppen anbefaler en sterkt forkortet og forenklet instruks for Forsvarets bistand til politiet. Anbefalingen er basert på det nye lovgrunnlaget i politilovens § 27 a og legger vekt på følgende 10 punkter:

- Politiet og Forsvaret er modernisert og styrket de senere år. Avbyråkratisering, forenkling og smarte grep vil kunne utløse et betydelig samlet operativt potensiale.
- De operative delene av de to etatene bør få et større handlingsrom basert på tillit til fagmiljøene på dette nivået.
- Handlingsplikten for personell som er ansatt i politi og forsvar er avgjørende, herunder den enkelte tjenstepersons mot og handlingskraft når liv og helse trues.
- Det er norsk politi som skal bekjempe terror og annen alvorlig kriminalitet i Norge og som dermed må utrustes og trenes for det.
- Dersom politiet finner det nødvendig å be Forsvaret om bistand, er det politimesteren i det aktuelle politidistrikt som skal anmode om dette og lede bistandsoperasjonen.
- Dagens kompliserende inndeling i to ulike bistandskategorier («alminnelig bistand» og «håndhevelsesbistand») erstattes av kun «bistand».
- Prosedyren ved anmodning om bistand fra politiet til Forsvaret forenkles gjennom en reduksjon av antall beslutningspunkter fra seks til to: Den anmodende politimester og Forsvarets operative hovedkvarter.
- Begge departementer (JD og FD) informeres umiddelbart når en bistandsoperasjon settes i gang, og departementene kan når som helst stoppe den.
- Arbeidsgruppens flertall anbefaler at Forsvarets særlige oppdrag innenfor maritim kontraterror tydeliggjøres i en paragraf som gir Forsvaret økt operativt handlingsrom, men innenfor en ramme der den ansvarlige politimester umiddelbart informeres og når som helst kan stoppe en operasjon.
- Arbeidsgruppens flertall anbefaler at Forsvaret setter en tropp fra spesialstyrkene på høy beredskap og stasjonierer den fast ved sitt maritime trenings-senter i Horten.

Tradisjonelt har det vært et skarpt skille mellom politiets og Forsvarets kompetanseområder. Forsvaret skal verne Norge og norske interesser mot ytre trusler, mens politiet skal bekjempe kriminalitet innenfor landets grenser. Dette skillet er nedfelt i Grunnloven gjennom et forbud mot å bruke militære styrker mot landets innbyggere, med mindre Stortinget vedtar en egen lovbestemmelse for det. Samtidig har det helt siden 1965 vært praksis å regulere Forsvarets støtte til politiet gjennom instruks, først ved rundskriv og fra 1998 ved kongelige resolusjon.

Den siste versjonen av instruksen kom i 2012, med en oppdatering i 2015. Dette illustrerer at det har vært et vedvarende behov for støtte fra Forsvaret til politiet tross grunnlovsforbudet.

Med den nye politiloven i 2015 ble Grunnlovens krav om egen lovbestemmelse innfridd for første gang siden 1814, og i § 27 a åpnes det for bruk av Forsvaret mot innbyggerne. Den gjeldende bistandsinstruksen fra 2012 er på sin side preget av at den ble utarbeidet før denne lovbestemmelsen, og har en forsiktig tilnærming preget av kompromisser mellom justis- og forsvarssektoren. Det gjør den til et mindre egnet verktøy i tidskritiske situasjoner hvor det er nødvendig raskt å fatte beslutninger og ha stor handlingskraft i gjennomføringen.

Dagens instruks gir flere aktører i hver sektor en hånd på rattet ved anmodning om bistand og under gjennomføring av en bistandsoperasjon. Prosedyren for anmodning innebærer minst seks beslutningspunkter, og arbeidsgruppen foreslår å redusere dette til to (ansvarlig politimester og Forsvarets operative hovedkvarter). Dette gir økt handlingsrom på det operative nivå i politi og forsvar, basert på en grunnleggende tillit til fagfolkene og kompetansen på dette nivået.

Det åpnes i dag også for klarhet omkring ledelsen på ulike nivåer i både forsvar og politi. Dagens instruks sier at politiet skal ha ledelsen, men den presiserer samtidig at personell fra forsvar og politi «ikke må blandes». Instruksen har to kategorier av bistand («alminnelig» og «håndhevelse») og åpner dermed for diskusjon i hver



enkelt situasjon om hvilken type bistand det dreier seg om. Instruksen fokuserer primært på begrensningene og angir ikke noe handlingsimperativ for personellet i alvorlige situasjoner. Alle disse forhold ønsker gruppen å utbedre i sitt forslag som forenkler og legger stor vekt på betydningen av handlingsplikten i politiet og Forsvaret.

De aller fleste situasjoner hvor Forsvaret yter bistand til politiet er i dag udramatiske og rutinepregede, men trusselbildet er i endring. Hovedtrenden i Europa er en økning i brutale terrorangrep rettet mot sivilbefolkningen. Terroristene har utviklet sin taktikk fra bruk av enkeltstående bomber til større og mer avanserte terroranslag med flere koordinerte og dødbringende angrep. Mønsteret er anslag for å henrette flest mulig ved å angripe befolkede områder med automatvåpen og eksplosiver, herunder selvmordsbombere. Terroranslagene er rå og primitive, men trekkes også ut i tid og legger beslag på svært store ressurser fra politi og forsvar. Ved høynet beredskapsnivå over tid kreves det store ressurser til vakt og sikring samt en rekke spesialiserte logistikkfunksjoner.

Et trusselbilde i endring har også medført endringer i hvordan de fleste europeiske land organiserer sine ressurser for å ivareta beredskapen og samfunnssikkerheten. Først og fremst rustes politiet med mer robust utstyr og trening. Samtidig er det en tydelig trend på tvers av Europas mange skillelinjer at terskelen for

støtte fra forsvar til politi senkes. I noen land øremerkes militære spesialstyrker og settes på beredskap for større kontraterroroperasjoner. I land med paramilitære styrker (ulike former for *gendarmieri*) styrkes disse. Den vanligste bruken av militære styrker er likevel vakt og sikring for å avlaste og frigjøre politiressurser, samt bruk av et bredt spekter forsvarsressurser til transport, annen logistikk og en rekke høyspesialiserte oppgaver som eksplosivrydding og vern mot kjemiske, biologiske og nukleære trusler.

Også i Norge er det politiet som skal bekjempe terror og annen alvorlig kriminalitet. Til daglig har politiet betydelig raskere responstid og større volum enn Forsvaret. Ved terror eller andre alvorlige hendelser i Norge vil vanlig polititjenestepersonell oftest være først på stedet, altså normalt trent og utrustet personell i kategorien IP 4 (*innsatspersonell*, kategori 4). Mot og handlingskraft hos dette personellet vil i mange tilfeller være avgjørende, og det er viktig at politiet vektlegger handlingsplikten i instrukser, opplæring og trening. Bedre trent og utrustet personell i kategori IP 3 (organisert i utrykningsenhetene, UEH) og politiets beredskapstropp (IP 1) vil også kunne være raskt på stedet, i noen tilfeller sammen med IP 4. Det er likevel avgjørende at polititjenestepersonell som kommer først ikke gir seg til å vente på forsterkninger fra mer spesialiserte styrker, men går rett inn i situasjonen med det de har av utstyr og ferdigheter.

Norsk politi bør i dag ha gode forutsetninger for å løse sine oppgaver, herunder bekjempe terror og annen alvorlig kriminalitet. Gjennom politireformen styrkes politimestrene. Antallet reduseres fra 27 til 12. Dette legger til rette for større fagmiljøer rundt hver enkelt politimester og mer konsentrasjon av den politifaglige kompetansen. Den operative ledelseskapasiteten ved de 12 nye politidistriktene styrkes på samme måte og vil være et viktig bidrag til den samlede styrking på sikt. Utrykningsenhetene (UEH) skal også styrkes gjennom reformen, og dermed får politiet større og mer effektivt organiserte stående operative styrker.

Forsvaret er innrettet for å løse sitt primære oppdrag som er forsvar av Norge og norske interesser. Selv om det tradisjonelt ikke har vært en dimensjonerende oppgave på samme måte, skal Forsvaret også yte bistand til politiet så langt det er mulig. I den nye langtidsplanen for forsvarssektoren som ble fremsendt Stortinget i juni 2016, legger regjeringen mer vekt enn før på Forsvarets rolle i nasjonal beredskap og samfunnssikkerhetsarbeid. Samtidig forblir det en viktig forutsetning at bistanden ikke går på bekostning av militæroperative oppdrag som er enda viktigere enn det aktuelle bistandsoppdraget. I likhet med de fleste europeiske land, vil Forsvarets viktigste bistandsoppgaver være vakt og sikring for å frigjøre politiressurser. Støtte med transport og annen logistikk, samt eksplosivrydding, forblir også meget viktige oppgaver innenfor rammen av politiloven § 27 a. Ved større terroranslag og andre alvorlige hendelser, vil også Forsvarets spesialstyrker raskt kunne yte betydelig støtte.

Flertallet i arbeidsgruppen (leder Arne Røksund og medlemmene Fredrik Sejersted, Leif Petter Sommerse, og Joar Holen Sveen) finner at bekjempelse av terror til sjøs, såkalte maritime kontraterroroperasjoner, står i en særstilling. Terror mot olje- og gassinstallasjoner til havs og skip i fart er lite sannsynlige, men store og meget krevende scenarier hvis de skulle inntreffe. Norges avhengighet av havet og de maritime næringene understreker samtidig behovet for å kunne håndtere alle typer trusler også i dette domenet. Gjenerobring av en oljeplattform i rom sjø som er kapret av terrorister med kapasitet til å gjennomføre en slik terroroperasjon, vil kreve en militær fellesoperasjon med innsats på sjøen og i luften, med de krav dette stiller til samvirkesystemer, operativ ledelse og etterretningsapparat. Siden 1982 er det derfor Forsvarets spesialkommando (FSK) som har hatt et særlig oppdrag knyttet til slike kontraterroroperasjoner.

Ansvarlig politimester har i dag den overordnede ledelsen også av maritime operasjoner, men da i tett samarbeid med Forsvarets operative ledelse. Det er over tid forsøkt ulike måter å organisere dette på, og i

de årlige *Gemini*-øvelsene er det høstet blandede erfaringer med både ledelsesarrangementer og gjennomføring. Videre er maritim kontraterror ressurskrevende, og flertallet understreker at det ikke er samfunnsøkonomisk bærekraftig å trene og utruste flere styrker i forsvar og politi (dublere) for slike operasjoner. Til dette kommer at belastningene på de mange avdelingene i Forsvaret som har støttefunksjoner i slike operasjoner øker i takt med det antallet spesielle styrker som er avhengige av å bruke dem i sin trening. Dette gjelder flere avdelinger i Sjø- og Luftforsvaret samt en rekke av Forsvarets samvirkesystemer, blant annet kommando- og kontrollapparatet med støttefunksjoner. Flertallet finner at disse vanskelige spørsmålene og underliggende spenningene knyttet til de maritime scenariene i dag preger mye av diskusjonen rundt Forsvarets bistand til politiet på en lite konstruktiv måte. Flertallet er overrasket over hvor dominerende dette er blitt og understreker at det må løses av hensyn til vår nasjonale terrorberedskap og en best mulig utnyttelse av det norske samfunnets samlede beredskapsressurser.

Flertallet skisserer tre mulige modeller til løsning. Fellesnevneren for dem er klargjøring og forenkling i forhold til dagens praksis. Modell (i) er å gi politiet fullt ansvar for ledelse og gjennomføring av maritime kontraterroroperasjoner. Modell (ii) er å gi ansvaret til Forsvaret. Modell (iii) er å gi Forsvaret ansvaret for operativ ledelse og gjennomføring av slike operasjoner, men innenfor rammen av bistandsmodellen i politiloven § 27 a ved at ansvarlig politimester umiddelbart skal varsles, og at politimesteren eller høyere myndighet når som helst kan stoppe operasjonen. Innenfor denne modellen gis Forsvaret videre en rett til selv å initiere operasjoner ved maritim terror, og Forsvaret setter en tropp fra spesialstyrkene på høy beredskap og stasjonierer den fast i Horten. Arbeidsgruppens flertall mener at modellen (iii) er i tråd med gruppens grunnfilosofi om avbyråkratisering og et økt operativt handlingsrom for etatene og anbefaler modell (iii). Dette gjøres gjennom § 7 i forslaget til ny bistandsinstruks.

Arbeidsgruppens mindretall (medlemmene Ann Kristin Kvilekval og John Reidar Nilsen) mener at maritime kontraterroroperasjoner ikke står i en særstilling, og at § 7 som er foreslått av arbeidsgruppens flertall dermed er unødvendig. Mindretallet mener at § 6 er dekkende for ledelse og gjennomføring også av alle maritime kontraterroroperasjoner der politiet anmoder Forsvaret om bistand.



2.

Gruppens oppdrag og arbeid

2.1 Gruppens mandat og sammensetning

Den 12. januar 2016 ble det nedsatt en arbeidsgruppe for å utarbeide forslag til en ny instruks for Forsvarets bistand til politiet. Den ble nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet i samarbeid med Statsministerens kontor, og fikk følgende mandat:¹

Arbeidsgruppen skal utarbeide forslag til ny instruks om Forsvarets bistand til politiet som skal bidra til en effektiv operativ oppgaveløsning og en best mulig utnyttelse av samfunnets samlede nasjonale beredskapsressurser. Arbeidsgruppen skal vurdere og eventuelt foreslå nye bestemmelser for de temaer som i dag er regulert i bistandsinstruksen. Arbeidsgruppen skal også vurdere om det i ny instruks er behov for å regulere andre områder enn det som omfattes av dagens bistandsinstruks, og eventuelt foreslå nye bestemmelser. Reguleringen av Forsvarets bistand til politiet skal være oversiktlig og tydelig for Forsvaret og politiet i tidskritiske situasjoner.

Arbeidsgruppen skal også foreslå en nærmere regulering av Forsvarets bruk av våpen ved bistand til politiet.

Arbeidsgruppen skal vurdere de økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som fremsettes.

Utredningen skal avgis innen 6 måneder fra oppnevningen av arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppens medlemmer:

- Leder: Assisterende departementsråd Arne Røksund, Nærings- og fiskeridepartementet
- Politiinspektør Ann-Kristin Kvilekval, politiets liaison til Forsvaret
- Visepolitimester John Reidar Nilsen, Vest politidistrikt
- Regjeringsadvokat Fredrik Sejersted
- Brigader Leif Petter Sommerseth, Forsvarets operative hovedkvarter (FOH)
- Oberstløytnant Joar Holen Sveen, Forsvarets spesialstyrker

Arbeidsgruppens sekretariat:

- Leder: Professor og dekan Kjell Inge Bjerga, Forsvarets høyskole
- Oberstløytnant Erlend Magnus Sogn-Skeie, Forsvarsdepartementet

2.2 Gruppens arbeid og kildegrunnlag

Arbeidsgruppen har hatt åtte møter, syv i form av dagsmøter og ett som en samling over to dager. Til grunn for arbeidet er lagt regjeringens nye utredningsinstruks fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016.² Gruppen har særlig bestrebet seg på å følge instruksens strenge krav til forenkling og tydeliggjøring. Det vil si, som det heter i instruksen, «at bestemmelsene blir enklere og mer konkrete. Regler som er unødig kompliserte eller vanskelig å praktisere, er endret eller fjernet. Formuleringer som kan være vanskelig å forstå, er endret eller fjernet».³ Videre har gruppen også merket seg utredningsinstruksens pålegg om forholdsmessighet i utredningen, altså at «kravene til utredning og ressursene som brukes på utredninger, bør stå i forhold til virkningene av det foreslåtte tiltaket».⁴

Med sikte på et enklest og mest mulig kostnadseffektivt utredningsarbeid innen den korte tiden som har vært til disposisjon, har gruppen besøkt politiet (de nasjonale bistandsressursene ved Oslo politidistrikt) og Forsvaret (Forsvarets spesialkommando og treningsfasilitetene på Vealøs i Horten). Videre har møtene vært brukt målrettet for å innhente informasjon fra landets mest sentrale ressurspersoner innenfor bistandstematikken, som har innledet og bidratt i diskusjonene. Videre er de brukt til å drøfte de sentrale rettslige, operative, strategiske og politiske problemstillingene, samt utforme selve forslaget til ny instruks. Utarbeidelsen av denne rapporten, som ligger til grunn for instruksforslaget, har stått sentralt i gruppens arbeid.

¹ FD-arkiv, brev fra Forsvarsdepartementet av 12. januar 2016 (2015/3706-6/FDII 5/EMS).

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

³ Ibid.

⁴ Ibid.

Følgende ressurspersoner har innledet på møtene, deltatt i diskusjonene og for øvrig stått til rådighet i gruppens arbeid (i den rekkefølge de har innledet for arbeidsgruppen):

- Geir Anders Fagerheim, avdelingsdirektør, Forsvarsdepartementet
- Svein Sørmo, avdelingsdirektør, Justis- og beredskapsdepartementet
- Magnus Håkenstad, forsker, Institutt for forsvarsstudier
- Yngve Odlo, generalmajor, sjef operasjonsavdelingen i forsvarsstaben
- Ole B. Sæverud, politimester Troms politidistrikt
- Anne Stenersen, seniorforsker, Forsvarets forskningsinstitutt (Terra)
- Henning Vaglum, ekspedisjonssjef sikkerhetspolitisk avdeling, Forsvarsdepartementet
- Hew Strachan, professor, University of Oxford
- Frode Kristoffersen, oberst, sjef Forsvarets spesialkommando
- Fredrik Borchgrevink, kapteinløytnant, nestkommanderende Marinejegerkommandoen
- Helge Mehus, avsnittssjef, Beredskapstroppen
- Hans Vik, politimester, Sør-Vest politidistrikt
- Thor Arne Aass, ekspedisjonssjef politiavdelingen, Justis- og beredskapsdepartementet
- Thor Rune Raabye, generalmajor, generalinspektør for Heimevernet
- Sten Løitegaard, oberstløytnant, sjefsjurist i Heimevernet
- Freddy Rotseth, avsnittssjef, Politiets helikoptertjeneste
- Johan Fredriksen, stabssjef, Oslo politidistrikt
- Kai Spurkland, politiadvokat strategisk stab, Oslo politidistrikt.

Gruppens medlemmer har bidratt med sin kompetanse gjennom innledninger og deltakelse i diskusjonene på møtene. Noen har også bidratt med skrivning av diskusjonsnotater og tekster til selve rapporten. For øvrig har sekretariatet samlet inn dokumentasjon fra forsvarssektoren, justissektoren og relevante aktører for øvrig. Det har hatt full tilgang til dokumentasjon, også graderte kilder, og har også gjennomført samtaler med andre ressurspersoner enn de som har innledet på møtene. I tillegg til disse kildene er det også benyttet et bredt spekter av offentlige utredninger, dokumenter fra regjering og storting, mediearkiver og utvalgt faglitteratur.

Den internasjonale komparasjonen er gjennomført ved hjelp av ambassadene og de norske forsvarsattachéene. Spørsmålene som ligger til grunn for komparasjonen har gruppen selv utformet (vedlegg 1).

2.3 Gruppens tilnærming og oversikt over rapporten

Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i politiloven § 27 a og anbefaler at det utarbeides en ny instruks for Forsvarets bistand til politiet. Formalargumentet har vært avgjørende: Med den nye paragrafen i politiloven finnes det et lovgrunnlag for en slik instruks som ikke eksisterte da gjeldende instruks ble utarbeidet og revidert (og heller ikke eksisterte ved utarbeidelsen av tidligere versjoner av instruksen).⁵

I den nye paragrafen slås det fast at «Kongen gir nærmere bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet».⁶ Arbeidsgruppen anbefaler derfor at bestemmelsene blir gitt i form av en kongelig resolusjon som angir den nye instruksen om Forsvarets bistand til politiet, og i tråd med mandatet har arbeidsgruppen utformet et forslag til en slik instruks (kapittel 11, med utfyllende merknader fra gruppen i kapittel 9).

Denne rapporten ligger til grunn for arbeidsgruppens forslag til ny bistandsinstruks og består av 11 kapitler og to vedlegg. Med utgangspunkt i de områdene som ikke er regulert i politiloven, vil gruppen i det følgende drøfte de sentrale spørsmålene når det gjelder Forsvarets bistand til politiet og begrunne de valg som ligger til grunn for gruppens forslag.⁷

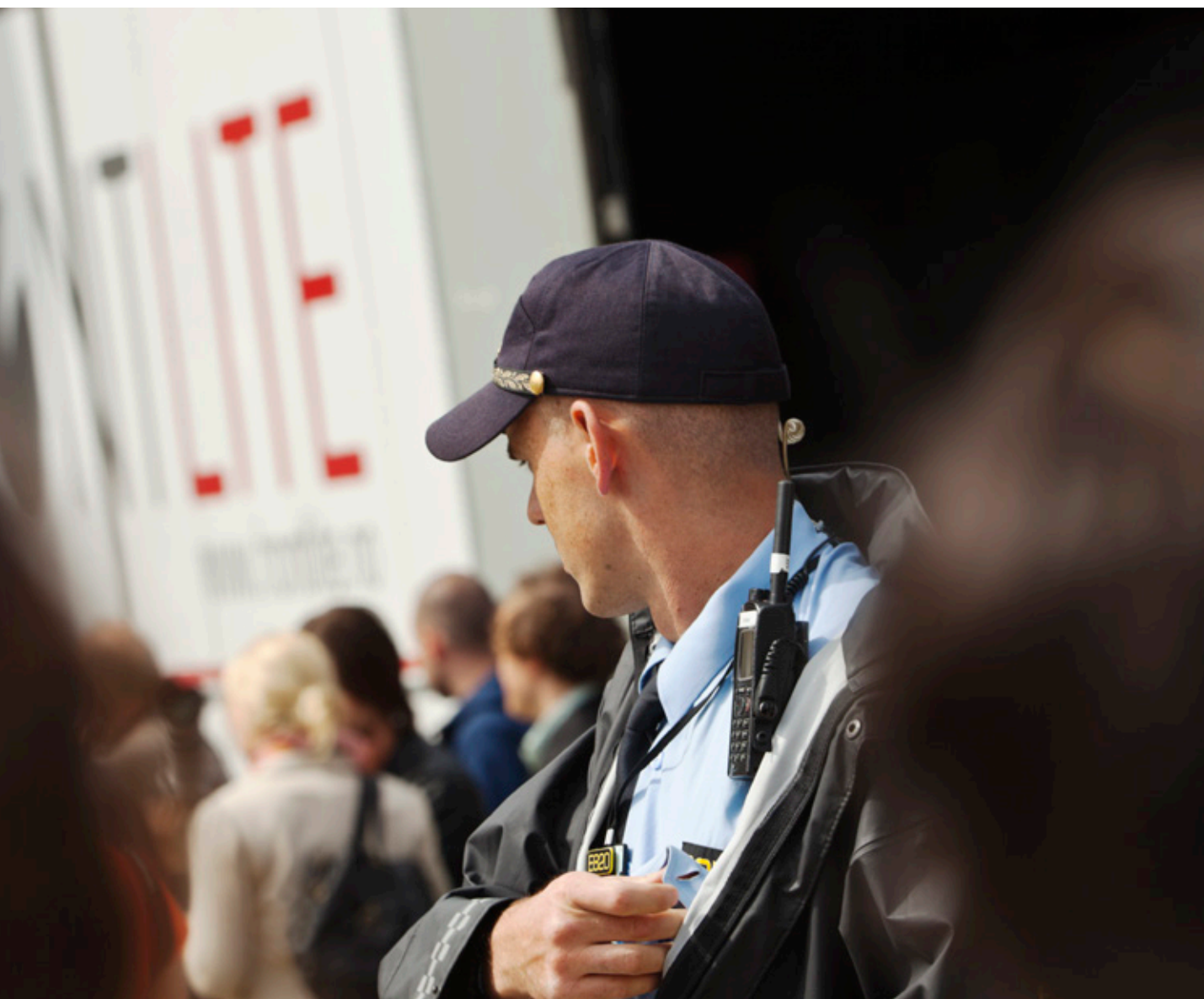
Kapittel 1 inneholder gruppens anbefalinger og sammendrag av rapporten. I kapittel 2 redegjøres det for gruppens oppdrag og arbeid, med en særlig vektlegging av den metodiske tilnærming som ligger til grunn og kildematerielat som er brukt.

I kapittel 3 drøftes behovet for bistand fra Forsvaret til politiet med vekt på ressurs situasjonen i de to etatene og de viktigste forutsetningene for bistand. Herunder rettes det et særlig søkelys på mulige utfordringer i forholdet mellom forsvar og politi. I kapittel 4 drøftes de rettslige rammene for bistand fra Forsvaret til politiet, herunder spørsmålet om ansvars- og myndighetsforholdene samt fordelingen av kompetanse etter Grunnloven.

I kapittel 5 oppsummeres de viktigste internasjonale utviklingstrekkene som gruppen har identifisert gjennom sin komparative undersøkelse av et lite knippe land som den anser for å være særlig viktige og relevante:

⁵ Prop. 79 L (2014–2015), *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*: 5–6.
⁶ Ibid: 6.

⁷ Prop. 79 L (2014–2015), *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*: 5. Her står det at «Områder som ikke foreslås regulert i loven er blant annet forutsetninger for bistand, ledelse, hvem som beslutter bistand, opplæring av militært personell, kostnadsdekning mv.».



Nederland, Tyskland, Frankrike og Storbritannia. I kapittel 6 drøftes beslutningsprosessen ved bistandsoperasjoner og hvordan denne bør forenkles. I kapittel 7 drøftes ledelse og gjennomføring av bistandsoperasjoner. Når det gjelder ledelse og gjennomføring av maritime kontraterroroperasjoner, presenterer og drøfter arbeidsgruppens flertall tre modeller og anbefaler den ene av modellene. Arbeidsgruppen mindretall redegjør så for sitt syn på slike operasjoner.

I kapittel 8 redegjøres det for andre sentrale spørsmål, herunder instruksens virkeområde, våpeninstrukser, trening og opplæring samt nærmere om bistand fra Etterretningstjenesten og kostnadsdeling i forbindelse

med gjennomførte bistandsoperasjoner. Kapittel 9 omhandler gruppens utforming av en ny bistandsinstruks, med de utfyllende kommentarene til de enkelte paragrafene i forslaget til ny instruks. Kapittel 10 omhandler de økonomiske og administrative konsekvensene, med vekt på betydningen av å realisere dagens operative potensiale i politiet og Forsvaret, slik at utnyttelsen av samfunnets samlede beredskapsressurser kan bli best mulig i fremtiden. Kapittel 11 inneholder forslaget til ny bistandsinstruks. Rapporten har to vedlegg. Vedlegg 1: Komparativ oversikt om bistand i andre land. Vedlegg 2: Litteratur og kilder ut over aktørene som er nevnt i punkt 2.2 ovenfor.



3.

Behovet for bistand fra Forsvaret til politiet

3.1 Forsvarets bistand til politiet i 200 år – fra separasjon til fellesressurser

Tradisjonelt har forholdet mellom forsvar og politi vært basert på *separasjon* av militære og sivile maktmidler. Norges militære forsvar har ansvaret for å bekjempe trusler mot staten som kommer utenfra, mens politiet har ansvaret for å bekjempe kriminalitet og opprettholde den alminnelige orden i samfunnet. Statens rett til å bekjempe eksterne trusler med militære midler er hjemlet direkte i folkeretten, mens politiets virksomhet er hjemlet i norsk lov.

Etter den prosessuelle bestemmelsen i Grunnlovens § 101 tredje ledd har regjeringen som hovedregel ikke rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten at det gis et lovgrunnlag for slik maktanvendelse.⁸ Utenom innføring av et slikt lovgrunnlag, åpner Grunnloven kun for denne typen maktbruk ved større ordensforstyrrelser eller opprør, og da må en gitt prosedyre følges.⁹ I de 200 årene frem til 2015 ble det ikke gitt noen lov som utfylte Grunnloven på dette punkt, og det ble etablert praksis å ha et ganske strengt skille mellom statens sivile og militære maktmidler.¹⁰

I 2015 ble den tradisjonelle separasjonen erstattet av et lovforankret *fellesperspektiv* på statens beredskapsressurser. Dette ble gjort ved en endring av politiloven (innføring av § 27 a) som oppfylte Grunnlovens krav til lovhjemmel for Forsvarets bruk av makt mot innbyggerne ved bistand til politiet. Den nye bestemmelsen i politiloven angir yttergrensene for Forsvarets potensielle maktbruk. Den er en kodifisering av tidligere praksis, men gir samtidig regjeringen fleksibilitet knyttet til fremtidig fordeling av kompetanse mellom sektorene og utvikling av metoder og midler. I § 27 a, *Bistand fra Forsvaret*, ble følgende slått fast:

Etter anmodning kan Forsvaret bistå politiet ved 1. forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur, 2. ettersøking og pågripelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare, og 3. ulykker, naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, eiendom og for å opprettholde ro og orden.

I paragrafens annet ledd heter det:

Ved bistand som nevnt i første ledd kan Forsvaret utøve makt innenfor de rammer som følger av § 6 [politiloven]. Det samme gjelder når Kystvakten yter bistand etter kystvaktloven § 17 første ledd, og når Forsvaret utøver grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland. Utenfor tilfeller som nevnt i første ledd kan Forsvaret etter anmodning bistå politiet med materiell, spesialkyndig operatørpersonell og annet.

Til slutt presiseres det at «Kongen gir nærmere bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet».¹¹

Historisk har Grunnlovens § 101 vært gjennomgående relativt strengt fortolket. Det har vært lagt vekt på å opprettholde separasjonen mellom landets militære forsvar på den ene side og politiet på den annen.¹² Det militære forsvar skal håndtere ytre trusler mot staten Norge, og politiet skal håndheve norsk lov innenfor statens grenser. Frem mot annen verdenskrig var det noen få, men mye omtalte hendelser som utfordret dette skillet og tilskyndet den strenge fortolkningen. Det var særlig i forbindelse med arbeidskonfliktene i mellomkrigstiden at innsetting av militære styrker på norsk jord ble aktualisert.¹³ For ettertiden ble det såkalte «Menstadslaget» i 1931 stående som det mest skjellsettende i så måte.¹⁴

⁸ Denne prosessuelle bestemmelsen sto opprinnelig i Grunnlovens § 99, men ble flyttet til § 101 med grunnlovsrevisjonen i 2014. Revisjonen innebar ingen endringer i paragrafens innhold.

⁹ Grunnloven § 101

¹⁰ Prop. 79 L (2014–2015), *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*: 6–7.

¹¹ Ibid.

¹² Jacob Børresen, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes (2004), «Allianseforsvar i endring», bind 5 *Norsk forsvarshistorie*, Bergen: Eide: 245.

¹³ Øystein Espenes (2010), «Forsvaret og politiet – lovhjemler og «bistandsinstruksen», Gjert Lage Dyndal (red.), *Strategisk ledelse i krise og krig*, Bergen: Fagbokforlaget: 278–79.

¹⁴ Bjørn Ove Heieraas (2010), «Bajonetter til innvortes bruk: sivil-militære relasjoner i historisk perspektiv», Gjert Lage Dyndal (red.), *Strategisk ledelse i krise og krig*, Bergen: Fagbokforlaget: 96–7.

Ingen av disse hendelsene var imidlertid særlig omfattende og den militære maktbruk overfor norske borgere var beskjedne i den grad det overhodet kom til slik maktanvendelse.¹⁵ Like fullt festet det seg et inntrykk av at Forsvaret kunne misbrukes av makthaverne og utgjøre en alvorlig trussel mot sentrale verdier i det norske demokratiet. Dermed ble det ansett som viktig å hegne om Grunnlovens spesielle bestemmelse når det gjaldt skillet mellom sivile og militære maktmidler.

Med den kalde krigen kom det i realiteten en langvarig stillstand i spørsmålet om bruk av militære styrker til støtte for sivile myndigheter i fredstid. Fra tidlig på 1950-tallet ble det militære forsvarets oppdrag entydig definert innenfor rammen av NATOs fellesforsvar, og den norske beredskapslovgivningen fra 1950 knesatte prinsippet om at store deler av det norske samfunnet var forpliktet til å støtte det militære forsvar i tilfelle krig.¹⁶ Dette ble det bærende prinsippet i *Totalforsvarskonseptet*, mens bistand den andre veien – fra Forsvaret til politiet – knapt var aktuelt.¹⁷

Lov om Heimevernet (heimevernloven) av 1953 satte på sin side rammene for Heimevernets bistand til samfunnet ved ikke-intenderte hendelser som naturkatastrofer og liknende.¹⁸ Etter opprettelsen av Kystvakten som en del av Forsvaret i 1977, ble det igangsatt et arbeid for å lovfeste også denne delen av Forsvarets virksomhet, noe som kom på plass i 1997 med Lov om Kystvakten (kystvaktloven) som trådte i kraft i 1999. I kystvaktlovens § 17 ble det gitt en selvstendig hjemmel for Kystvaktens bistand til politiet.

Utenom opprørsbestemmelsen i Grunnlovens § 101 og kystvaktlovens § 17, var det dermed ingen lovregulering av en eventuell støtte fra det militære forsvaret til politiet ved intenderte hendelser som var av et slikt omfang eller karakter at det satte politiets ressurser og/eller kompetanse på prøve. I 1965 utstedte riktignok Forsvarsdepartementet et rundskriv (den første «instruks» om Forsvarets bistand til politiet) som regulerte det militære forsvarets bistand til politiet ved særlig farlige situasjoner i fredstid,¹⁹ men det ble ikke igangsatt noe lovarbeid knyttet til dette. Alta-aksjonen i 1981 satte

spørsmålet om militær bistand til politiet på dagsorden igjen, og på samme måte som i mellomkrigstidens arbeidskonflikter ble det sivil-militære skillet strengt praktisert. Nå var det først og fremst den politiske og militære ledelsen i forsvarssektoren som var opptatt av å fastholde et meget skarpt skille.²⁰

Slutten på den kalde krigen rokket i første omgang ikke ved det etablerte skillet mellom sivilt og militært. I 1994 slo regjeringen ved kongelig resolusjon fast at Justisdepartementet hadde det fulle og hele ansvar for samfunnssikkerheten og beredskapen i fredstid.²¹ I 1995 ble det i en offentlig utredning konkludert med at beredskapslovene fremdeles gjaldt og at Forsvaret dermed skulle ha ansvaret i krigstid.²² I 1998 utstedte Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet ved Kongelig resolusjon en ny instruks for Forsvarets støtte til politiet, som senere ble revidert flere ganger.²³ I 1998-instruksen ble det innført et prinsipielt skille mellom to former for bistand som skulle bli stående også i senere versjoner av instruksen: «alminnelig bistand» og «håndhevelsesbistand» (i en periode var det også en tredje kategori, «operativ bistand» som dekket blant annet eksplosivrydding).

Det norske totalforsvarskonseptet ble modernisert i 2004.²⁴ Fra i hovedsak å ha vært basert på at det sivile samfunnet skulle støtte, dels inngå i landets militære forsvar i krig, ble det nå lagt mer vekt på gjensidig støtte og samarbeid mellom sivil og militær sektor langs et bredt spekter med «fred» i den ene enden og «krig» i den andre. Detaljene i det moderne totalforsvarskonseptet ble beskrevet i en felles publikasjon fra Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet i 2007, kalt *Støtte og samarbeid*.²⁵ I 2008 presiserte Stortinget at *det moderniserte totalforsvarskonseptet* går ut på at

15 Børresen, Gjeseth og Tamnes (2004), «Allianseforsvar i endring»: 46–7.

16 Fem lover som ble sanksjonert 15. desember 1950: 1) Midlertidig lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og lignende forhold (krisloven). 2) Lov om endring av lov om kontroll med post- og telegraf-forsendelser 24. juni 1915. 3) Lov om endringer i straffelovens kapittel 8 og 9 m.v. 4) Lov om forbod mot samkvem med personar som har tilhald på fiendeområde o.a. 5) Lov om fiendegods. (Se Lovdata).

17 Sigurd Sørli og Helle Rønne (2006), *Hele folket i forsvar. Totalforsvaret i Norge frem til 1970*, Oslo: Unipub.

18 Lov om Heimevernet (heimevernloven – LOV-1953-07-17-28).

19 KtF avd I, nr 4 B 1965 (Vedlegg 3 til FR 11-3-5), *Direktiv for vepnet militær bistand til politiet*.

20 Thorvald Stoltenberg, *Innlegg om erfaringene fra Alta-aksjonen*, under seminaret «Forsvarets grenser», i regi av det Det Norske Videnskaps-Akademi og Etisk råd for forsvarssektoren, 27. januar 2014.

21 Kongelig resolusjon av 16. september 1994 om Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredskapssektoren. Se også St.meld. nr. 25 (1997–98), «Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002».

22 NOU 1995: 31, *Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser*.

23 Lovdata, *Instruks for Forsvarets bistand til politiet i fred* av 13. februar 1998 nr. 177; Lovdata, *Instruks om Forsvarets bistand til politiet av 28. februar 2003 nr. 220*; Lovdata, *Instruks om Forsvarets bistand til politiet av 22. juni 2012 nr. 581*; Lovdata, *Instruks om Forsvarets bistand til politiet av 22. juni 2012* (Endret FOR-2015-11-27-1362 fra 01.12.2015).

24 St. prp. nr. 42 (2003–2004), *Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005–2008*; St. meld. nr. 39 *Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid*.

25 Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet (2007), *Støtte og samarbeid – det moderniserte totalforsvaret*, Oslo: departementene. Revidert versjon i 2015: Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2015), *Støtte og samarbeid – en beskrivelse av totalforsvaret i dag*, Oslo: departementene.

de ressurser som vil være tilgjengelige i krig også skal kunne brukes i vanskelige kriselignende hendelser i fredstid.²⁶

Den 22. juli 2011 ble Norge rammet av terror. I rapporten fra kommisjonen som gransket hendelsene denne dagen og norske myndigheters håndtering av dem, ble en rekke sider ved krisehåndteringen og deler av statsapparatet kraftig kritisert, særlig hard var kritikken mot justissektoren som hadde ansvaret for håndteringen. 22. juli-kommisjonen la vekt på at statsapparatets gjennomgående problem syntes å være manglende evne til tverrsektoriell samhandling. «Ressursene som ikke fant hverandre», ble et kjernepunkt i kritikken.²⁷

Etter rapporten fra 22. juli-kommisjonen ble bistandsinstruksen revidert med vekt på instruksfesting av prosedyrer som ville korte ned behandlingstiden av forespørsler fra politiet om bistand fra Forsvaret i kritiske situasjoner. Samtidig ble bistandskategoriene «alminnelig bistand» og «håndhevelsesbistand» beholdt. Det ble også skrevet inn en bestemmelse som åpnet for at Forsvaret kunne kreve økonomisk kompensasjon ved bistandsoppdrag hvis det ikke sto om vesentlige samfunnsinteresser.

Samtidig med disse endringene i bistandsinstruksen ble det iverksatt et arbeid for å lovfeste Forsvarets bistand til politiet. Arbeidet med å utvikle en egen lovtekst om dette stoppet imidlertid i høringsrunden i 2013, hovedsakelig på grunn av ulike oppfatninger i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet om hvordan en lov eller lovbestemmelse skulle se ut, og dypest sett forskjellig syn i de to departementene på hva som burde reguleres ved lov. I stedet for en egen lov ble det dermed i 2015 tatt inn i politiloven § 27 a en bestemmelse om at politiet kan anmode Forsvaret om bistand ved behov.²⁸

Den norske regjeringen rår over betydelige ressurser som kan settes inn når det uforutsette inntreffer og det norske samfunnet settes på prøve. Det gjelder både ved anslag i form av terror eller annen omfattende kriminalitet og ved større ikke-intenderte hendelser som ulykker og naturkatastrofer. De fleste av disse ressursene befinner seg i helsesektoren, justissektoren og forsvarssektoren. Selv om denne arbeidsgruppen er bedt om å foreslå en instruks som vil bidra til en best mulig utnyttelse av samfunnets samlede ressurser, er mandatet spisset inn mot *Forsvarets bistand til politiet*.

Arbeidsgruppen har derfor ikke sett mer detaljert på samvirket mellom forsvar og politi på den ene side og andre etater på den annen side. Gruppen har av denne grunn heller ikke gått nærmere inn på samvirket andre etater og sektorer imellom.

3.2 Det nye trusselbildet – betydningen av tid og volum

Ulykker, naturkatastrofer og liknende trusler mot samfunnets og den enkeltes sikkerhet og trygghet, er det vanligste utgangspunktet for at politiet anmoder Forsvaret om bistand. I tillegg kommer rutinepregede oppgaver knyttet til transport, trafikkregulering, eksplosivrydding med mer. Etter arbeidsgruppens vurdering vil denne typen situasjoner også i tiden fremover være det dominerende utgangspunktet for bistand.

Samtidig opplever norske myndigheter i dag trusselbildet i stort som mer sammensatt og uforutsigbart enn hva tilfellet var få år tilbake i tid.²⁹ Den sikkerhetspolitiske situasjonen kjennetegnes av at de asymmetriske truslene knyttet til internasjonal terror har økt i omfang. Samtidig består og forsterkes tradisjonelle utfordringer relatert til Russland etter som Kreml fører en selvbevisst og offensiv politikk overfor sine naboland.

Såkalt hybridkrigføring befinner seg i grenselandet mellom asymmetriske og mer tradisjonelle trusler. Denne formen for krigføring kjennetegnes av et svært bredt spekter virkemidler, fra økonomi til IT og cyber, tradisjonell kriminalitet og ulike former for voldsbruk. Det er gjerne vanskelig å si om det faktisk dreier seg om systematisk hybridkrigføring, og hvem som i så fall egentlig står bak den.³⁰ Alt dette utfordrer etablerte skiller mellom trusler fra statlige og ikke-statlige aktører. Utfordres gjør også skillet mellom indre og ytre sikkerhet, og dermed mellom Forsvarets og politiets primære ansvarsområder. Dette understreker behovet for en enkel og tydelig bistandsinstruks som er forankret i den nye politiloven § 27 a.

Norge er fremdeles en strategisk viktig leverandør av olje og gass, mens norsk deltakelse i USA- og NATO-ledede militærintervensjoner i ulike deler av verden siden 1990-tallet har tiltrukket seg oppmerksomhet med

26 Innst. S nr. 318 (2007–2008), *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*.

27 NOU 2012: 14, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*: 450–51.

28 Prop. 79 L (2014–2015), *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*: 6–7.

29 Etterretningstjenesten (2016), *Fokus – etterretningstjenestens trusselvurdering*, Oslo: Etterretningstjenesten; PST (2016), *Trusselvurdering 2016*, Oslo: Politiets sikkerhetstjeneste: 10–19; 21. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2016), *Risiko 2016 – kan sikkerhet styres? En vurdering av sårbarheter og risiko i Norge*, Oslo: Nasjonal sikkerhetsmyndighet: 5–9. Landets tre hemmelige tjenester er samstemte på dette punkt.

30 Peter Pindjak (2014), «Deterring hybrid warfare: a chance for NATO and the EU to work together?», NATO Review.



både positivt og negativt fortegn. Betydningen av bærebjelkene i norsk sikkerhetspolitikk har økt. Det vil si medlemskapet i NATO og Norges nære forbindelser til vestmaktene Storbritannia og USA. Innenfor denne allierte rammen legger norske myndigheter større vekt på Forsvarets hovedoppgave, som er å forsvare Norge mot ytre trusler. Samtidig sier regjeringen i den nye langtidssplanen for forsvarssektoren, som kom i juni 2016, at «Forsvarets støtte til det sivile samfunnet» i større grad «skal være styrende for innretning og dimensjonering av Forsvarets kapasiteter». Regjeringen presiserer at dette «gjelder særlig innenfor områdene maritim kontraterror og smitteverntransport».³¹

Dette henger sammen med at trusselbildet er blitt betydelig mer komplekst også innenfor Norges grenser. På samme måte som andre europeiske land opplever norske myndigheter at samfunnet i dag står overfor et bredere spekter av farer enn før. Økningen i de asymmetriske truslene knyttet til terror spiller en viktig rolle, men også annen tung, organisert internasjonal kriminalitet gir en krevende situasjon.³² Til dette kommer migrasjonsbølgen i kjølvannet av krigene og konfliktene i Midtøsten, som siden høsten 2015 tidvis har antatt store dimensjoner og krever betydelige ressurser, også fra politiet.³³

Terrorisme er den enkelttrussel som har størst relevans for arbeidsgruppens vurderinger. Det er av mindre betydning om den er nasjonal eller internasjonal, eller hva som motiverer den. Samtidig er det først og fremst terrorister med tilknytning til al Qaida og den såkalte Islamske staten (IS) som har hatt en markant utvikling i våpenvalg og operasjonsmetoder de senere år.

Gjennomgående er både valg av våpen og operative metoder blitt mer sofistikert. I følge FFI-forskerne Petter Nesser og Anne Stenersen har det i tiden mellom 2001 og 2016 vært avslørt i alt 105 mer eller mindre avanserte terrorplott i Europa.³⁴ Dette inkluderer kun plott som er dokumentert, og da både plott som ikke kom lenger enn til planleggingsstadiet og de som faktisk ble gjennomført.

I en omfattende studie av hvordan kjente terrororganisasjoner har utviklet sin *modus operandi* på europeisk jord frem mot 2016, identifiseres to hovedtrekk.³⁵ For det første er utvelgelsen av mål blitt mer selektiv. Det legges større vekt på å finne mål med en spesiell

symbolverdi eller som er knyttet til vestlige militæroperasjoner i muslimske områder, eller til karikaturstriden og andre kontroverser.

For det andre er våpenbruk og taktikk blitt mer mangfoldig og avansert. Der det tidligere gjerne ble brukt relativt enkle sprenglegemer, kombineres i større grad ulike typer bomber og våpen for å påføre masseskader. Parallelt med denne utviklingen brukes det fortsatt også svært enkle, men dødbringende masseskademethoder. Et eksempel på det siste er det rå og primitive angrepet med lastebil i den franske byen Nice på nasjonaldagen 14. juli 2016.

Ledelse og gjennomføring av selve terroroperasjonene har også endret karakter. Det dreier seg om en utvikling der taktikken har gått fra å sette av enkeltstående sprengladninger i befolkningstette områder til mer langvarige og nøye planlagte anslag, gjerne med en rekke synkroniserte angrep der ulike bomber og våpen brukes for å påføre masseskader.³⁶ Det store terrorangrepet i Paris høsten 2015 omfattet seks angrepspunkter med bruk av alt fra kniver og automatvåpen til sprengladninger og selvmordsbombere. Dette gjorde det mulig for et relativt lite antall (antakelig 12 inkludert medhjelpere) velorganiserte terrorister å ta livet av i alt 130 mennesker, skade 368, skape omfattende ødeleggelser, forvirring – og legge beslag på svært store politi- og forsvarsressurser over lang tid.

Det mest dødbringende angrepspunktet var konsertlokalet *Le Bataclan*, som også illustrerer hvor ekstremt avgjørende *tidsdimensjonen* er ved en masseskyting. Tre av Paris-terroristene kom inn under en konsert med 1500 tilhørere og drepte for fote med automatvåpen inntil de etter drøyt 30 minutter ble «forstyrret» av en bevæpnet politioffiser og hans sjåfør som gikk inn i lokalet. Offiseren skjøt med tjenestevåpenet mot den ene terroristen, som umiddelbart utløste bomben han hadde festet på kroppen og døde. De to andre terroristene endret da taktikk fra masseskyting til å ta om lag 100 gisler og starte en beleiring mens stadig større styrker fra politi og forsvar samlet seg utenfor lokalet.

Etter drøyt to timers beleiring gikk spesialstyrker fra fransk politi til angrep under massiv beskytning fra de to terroristene. Spesialpolitiet klarte å skyte den ene, og den andre utløste da sin selvmordsbombe og angrepet var over – tre timer etter at det startet.³⁷

31 Prop. 151 S (2015–2016), *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*: 5.

32 Politidirektoratet (2015), *Politiets omverdensanalyse 2015*, Oslo: Politidirektoratet.

33 Ibid.

34 Petter Nesser and Anne Stenersen (2014), «The Modus Operandi for Jihadi Terrorists in Europe», *Perspectives on Terrorism*, Vol 8, Issue 6 December 2014.

35 Ibid; Anne Stenersen, *orientering om trusselbildet for arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks*, 23. februar 2016.

36 Arbeidsgruppen har sett på en rekke av de angrepene som har vært gjennomført siste år, herunder mot terminalene på flyplassene i Brussel og Istanbul. Det er svært mange fellestrekk ved disse angrepene, og av hensyn til rapportens omfang har gruppen valgt å konkretisere ved hjelp av få, men tydelige eksempler.

37 Oppsummeringen av hendelsesforløpet er basert på flere kilder, viktigst: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34827497>; informasjon hentet fra norske representanter i Frankrike ifm. gruppens komparative studie av et utvalg land i Europa.

Situasjonen i Paris forble imidlertid uavklart i lang tid og det ble nødvendig å sette inn flere tusen militært personell for å avlaste politiet med vakt og sikring. Beredskapen ble også hevet i andre byer, og 10 000 militært personell ble satt inn i vakt og sikring. Etter lastebilangrepet i Nice 14. juli ble denne formidable innsatsen i første omgang forlenget med tre måneder.

I ettertid er det blitt klart at flertallet av de 89 ofrene i Bataclan-massakren ble drept i løpet av de drøyt 30 minuttene frem til politioffiseren gikk inn.³⁸ Dette er en åpenbar parallell til terrorangrepet i Norge den 22. juli 2011 og masseskytingen på Utøya med 69 døde og 66 sårede. Som 22. juli-kommisjonen dokumenterer i sin rapport, pågikk skytingen kontinuerlig fra klokken var om lag 17:20 og helt frem til det minutt (ca. 18:35) hvor gjerningspersonen ble pågrepet av politiets beredskapsstropp som da hadde tatt seg frem til ham.³⁹ Rapporten fra 22. juli-kommisjonen er knusende entydig på dette punkt. Den levner ingen tvil om at skadeomfanget ville vært større dersom gjerningspersonen uforstyrret hadde fått holde på lengre – og tilsvarende mindre dersom gjerningspersonen hadde blitt forstyrret ved at politiet tok seg over til øya og grep inn før.⁴⁰

Det er også en iøynefallende likhet mellom Paris 2015 og Norges 22. juli 2011 når det gjelder bruk av store militære styrker til langvarige vakt- og sikringsoppdrag. I begge tilfeller var det behov for stort volum på disse styrkene. Kort tid etter bombeeksplosjonen i regjeringsskvartalet kom Forsvarets to beredskapsavdelinger i Oslo, Garden og HV 02, i gang med å mobilisere alt tilgjengelig personell.⁴¹ Utover kvelden og morgentimene dagen etter fikk de gradvis mer omfattende vakt- og sikringsoppdrag i Oslo sentrum.⁴² 22. juli-kommisjonen kaller denne innsatsen «sikring av viktige institusjoner og samfunnsfunksjoner mot nye terroranslag».⁴³ Den kom til å vare i flere dager og bidro til en betydelig avlastning av politiet.⁴⁴ Politiet kunne dermed konsentrere seg om de omfattende politioppgavene som måtte løses.

Samtidig med de nye utviklingstrekkene og erfaringene med stadig mer brutale angrep der hvert sekund teller, er også mer tradisjonelle terrorvåpen- og metoder fremdeles i bruk. Det gjelder blant annet enkeltstående bomber. Samlet sett står dermed de europeiske landene overfor et bredere spekter av terrortrusler

enn tidligere. Som det også slås fast i forarbeidene til den nye politiloven,⁴⁵ må landets samlede politi- og forsvarsressurser i større grad bli i stand til felles planlegging og gjennomføring, herunder ledelse av operasjoner når terror og andre voldelige anslag rammer samfunnet.

3.3 Samfunnets samlede beredskapsressurser

Det står sentralt i arbeidsgruppens mandat å foreslå en ny bistandsinstruks som skal bidra til «en best mulig utnyttelse av samfunnets samlede nasjonale beredskapsressurser».⁴⁶ Gruppen har gjennom flere besøk og presentasjoner fått et oppdatert og godt bilde av den nasjonale ressursituasjonen på beredskapsfeltet. Norge er en småstat med begrensede ressurser, men gruppen vurderer det samlede ressurstilfanget som godt dersom myndighetene klarer å utnytte det effektivt. Ikke minst har politi og forsvar de senere årene hver for seg blitt modernisert og samtidig fått tilført ressurser og styrket viktige og relevante kapasiteter.

Samtidig er gruppen blitt oppmerksom på at det forekommer dublering av enkelte kapasiteter mellom politi og forsvar, men også i noen grad innenfor Forsvaret. Det gjelder først og fremst innkjøp av utstyr og opptrening av personell med sikte på å operere i det maritime domenet. Gruppen har særlig merket seg at det er ambisjoner innenfor både politi og forsvar på dette området som på sikt kan gi mer dublering av utstyr og kompetanse. På den ene side kan en viss redundans på beredskapsfeltet være formålstjenlig og gi bedre beredskap og utholdenhet, men Norge er et lite land som nøye må vurdere hvilke eventuelle områder som skal overlappe og foreta bevisste valg i så måte. Arbeidsgruppen er usikker på om det ligger slike strategiske og tverrsektorielle valg bak de tendensene til dublering vi har merket oss (se kapittel 7 for en drøfting av maritim kontraterror, hvor dette er fremtredende).

I denne delen vil arbeidsgruppen oppsummere politiets og Forsvaret primær oppgaver samt hvilke hovedressurser de to etatene besitter og hvor stor utholdenheten er. Vi vil også si litt om forutsetningene for bistand fra Forsvaret til politiet. Det er viktig å merke seg at de to etatene ikke bare rår over ulike ressurser, men også er grunnleggende forskjellig innrettet. Politiet er primært en *blålysetat* som hele tiden må reagere, og som til en hver tid har uløste saker på sitt bord. Forsvaret er først og fremst en *beredskapsetat* som forbereder forsvar av landet og ivaretar forpliktelsene

38 Ibid.

39 NOU 2012: 14, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*: 23–32; 119; 128–35.

40 Ibid: 128–36.

41 André Berg Thomstad (2015), *Forsvarets beredskapsavdelinger i Oslo etter 22. juli 2011: Håndhevelsesbistand og samarbeid med Oslo Politidistrikt*, Oslo: Masteroppgave Forsvarets høyskole: 31–41.

42 NOU 2012: 14, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*: 241–4; 248–54.

43 Ibid: 248.

44 Ibid: 38–41.

45 Prop. 79 L (2014–2015), *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*.

46 FD-arkiv, *brev fra Forsvarsdepartementet av 12. januar 2016* (2015/3706-6/FDII 5/EMS).

FIGUR 5: HELIKOPTERKAPASITET – NÅVÆRENDE OG FREMTIDIG

Sivile helikoptre

Sysselmannen på Svalbard leier 2 likeverdige store redningshelikoptre spesielt tilpasset nordområdene



2 EC135 Politihelikoptre med 15 minutters responstid



Kystverket leier 3 helikoptre til lostjenesten. 2 i Bergen, 1 i Harstad. Kan frakte farlig/forurenset last.



13 Luftambulanser, lokalisert 12 steder (Tromsø, Evenes, Brønnøysund, Trondheim, Ålesund, Førde, Bergen, Stavanger, Arendal, Ål, Lørenskog og Dombås)



Militær-sivile helikoptre

12 Sea King som sørger for døgntkontinuerlig beredskap på 15 minutter



16 AW101-612 nye redningshelikoptre med opsjon på ytterligere 6, med levering fra 2017



Militære helikoptre

18 Bell taktiske transporthelikoptre



NH90-prosjektet omfatter 14 helikoptre. 8 i KV-versjon og 6 i fregattversjon



Foreløpig 6 mottatt til Kystvakten



Fremtidig kapasitet (analyse fra FD)

En samtidighetsanalyse viser at 10-14 helikoptre til enhver tid vil være låst til operasjoner, vedlikehold og trening.



Alle Forsvarets helikoptre vil på anmodning kunne nyttes i bistand til sivile myndigheter

i Nato-samarbeidet. Sammenliknet med politiet vil Forsvaret dermed alltid ha et visst ressursoverskudd i fredstid.

3.3.1 Politiets ressurser

Politiets oppgaver er å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlige virksomhet samt å etterforske lovbrudd. Det utfører også flere spesialoppgaver, som organisering av rednings- og leteaksjoner, utstedelse av pass, fremmedkontroll, trafiksikkerhetsarbeid og kontroll av våpensalg.

For å ivareta disse oppgavene har politiet i dag selv betydelige personellressurser med drøyt 16 000 ansatte (status per 1. kvartal, altså 31. mars 2016). Av disse er det 9441 politiårsverk (politifaglig utdannet personell), foruten omlag 830 jurister og omlag 5800 sivile. Etter politireformen er disse nå fordelt på 12 politidistrikter. Det klart største av disse er Oslo politidistrikt, og det er også her politiets nasjonale bistandsressurser er lokalisert. Det vil si ressurser som skal kunne brukes over hele landet etter anmodning fra det eller de politidistrikt som måtte trenge forsterkninger i en kritisk situasjon. Blant de viktigste nasjonale bistandsressursene er de to politihelikoptrene, beredskapstroppen og bombegruppen.

I arbeidsgruppens sammenheng er *innsatspersonellet* viktigst blant de politifaglig utdannede. Politiet definerer selv innsatspersonellet slik:⁴⁷

Med innsatspersonell menes tjenestepersoner som regelmessig utfører ordenstjeneste, og tjenestepersoner i livvaktjeneste. Dette gjelder også tjenestepersoner som normalt gjør annen tjeneste, men som regelmessig gjør ordenstjeneste i for eksempel helger eller ferieperioder. Politiets innsatspersonell er delt inn i kategorier etter kompetanse og den årlige utdanningen de skal gjennomføre. Innsatspersonellet skal gjennomføre årlig trening i henhold til program (fagplaner) fra Politiutdanningsskolen. Innsatspersonell i kategoriene 1–4 skal i tillegg gjennomføre årlig opplæring og skytetrening og bestå godkjenningssprøve for skytevåpen.

Det er dette personellet som vil settes inn ved terror og annen alvorlig kriminalitet. De fire kategorier innsatspersonell (IP1–IP4) er som nevnt i sitatet basert på kompetanse, det vil si treningsnivå, herunder våpengodkjenning. Den «skarpeste» kategorien er IP1 og består av tjenestepersoner i Beredskapstroppen (BT). Disse har 900 timer trening i året. IP2 er tjenestepersoner i livvaktjeneste, altså tjenestepersoner som har

livvaktjeneste for kongehus og andre myndighetspersoner som sin hovedoppgave. IP2 har mellom 150 og 300 timer trening i året. Både IP 1 og 2 er nasjonale ressurser hjemmehørende ved Oslo politidistrikt og Politiets sikkerhetstjeneste (PST).

IP3 er på sin side tjenestepersoner som er organisert i de distriktvise utrykningsenhetene (UEH). Disse har 103 treningstimer årlig. I motsetning til IP1 og 2, er IP3 fordelt på landets politidistrikter ut fra befolkningstetthet. Det er dermed flest UEH-mannskaper på Østlandet og Vestlandet og minst i Finnmark. På landsbasis finnes det totalt 964 tjenestepersoner i kategorien IP3 (per 1. juli 2016). Disse har riktignok et lavere treningsnivå enn IP1 og IP2, men må likevel regnes som en spesialtrent «skarp» politiressurs. De har et treningsnivå samt våpen og utstyr som gjør dem robuste nok til å møte en motstander som har en viss ildkraft og evne til å organisere seg. I tillegg har IP3/UEH spesielle oppgaver som de jevnlig trener på. Det er 1) sikring av objekter og personer ved trusler om terror-/sabotasjehandlinger, og 2) livvakt- og eskorteoppdrag og andre oppgaver ved terror-/sabotasjehandlinger. Nærværet av IP3/UEH i alle distrikter gjør dette til en lett tilgjengelig ressurs i alle deler av landet.

Blant personellet i IP3-kategorien har dessuten flere spesialtrening, eksempelvis er drøyt 100 av de 964 sertifisert som skarpskyttere. Arbeidsgruppen har merket seg at det jobbes målrettet i politiet for å øke antall IP3 opp til 1200, men at politiet av ulike grunner ennå ikke har nådd dette antall. 1200 ble satt som måltall i kjølvannet av 22. juli-kommisjonens rapport og den påfølgende stortingsbehandling. Gruppen understreker at det er viktig å nå målet, men minner samtidig om at det er viktig ikke å se seg blind på antall spesialtrent politi i kategori innsatspersonell 1–3.

Dette personellet og de nasjonale beredskapsressursene samlet er riktignok spesielt trent og utrustet for å håndtere terror og annen alvorlig kriminalitet. De har mer trening, kapasitet og kunnskap til å håndtere vanskelige væpnede oppdrag, men samtidig er det utvilsomt slik at de ofte ikke vil være de første på stedet. Det er nemlig innsatspersonellet i den siste kategorien – IP4 – som i de fleste tilfeller vil komme først og være viktigst i lys av det nye trusselbildet som avtegner seg. IP4 er andre tjenestepersoner (omlag 5000) som gjennomfører årlig utdanning og godkjenningssprøve for bruk av tjenestevåpen. Det vil si at de må ha minimum 48 timer trening årlig. Arbeidsgruppen fremhever IP4 som en meget viktig ressurs ved terror og annen alvorlig kriminalitet. De representerer et betydelig volum og er i klart flertall i alle politidistrikter over hele landet. Når hvert sekund teller i masseskytinger og liknende situasjoner, vil motet og handlingskraften hos den

⁴⁷ Politidirektoratet (2011), *Politiets beredskapssystem del 1, retningslinjer for politiets beredskap*, Oslo: Politidirektoratet: 38.

FIGUR 1: OVERSIKT OVER POLITIDISTRIKTER OG PERSONELL

Oversikt fra POD per første kvartal, 31.03.2016

- Nye politidistrikt
- Antall lønnende politiårsverk
- Politidekning pr. 1.000 innbygger

Merknad:

- I interimfasen er Midtre Hålogaland i sin helhet innbefattet i Nordland.
- Antall lønnende politiårsverk er ikke ensbetydende med antall operative godkjente (IP 3 og IP 4). Mange tjenestepersoner gjennomgår IKKE operativ godkjenning/skytegodkjenning og kan således ikke rykke ut bevæpnet.
- Antall IP 3 på landsbasis er 964 (Mål: 1.200). Antall per distrikt er gradert informasjon.

Norges 12 nye politidistrikt

- Finnmark (Kirkenes)
- Troms (Tromsø)
- Nordland (Bodø)
- Trøndelag (Trondheim)
- Møre og Romsdal (Ålesund)
- Vest (Bergen)
- Sør-Vest (Stavanger)
- Agder (Kristiansand)
- Sør-Øst (Tønsberg)
- Oslo (Oslo)
- Øst (Ski)
- Innlandet (Hamar)



Antall lønnede politiårsverk:

Oslo	2 040,1
Øst	1 075,9
Innlandet	510,0
Sør-Øst	1 031,9
Agder	427,8
Sør-Vest	713,1
Vest	805,4
Møre og Romsdal	329,2
Trøndelag	618,5
Nordland	427,6
Troms	201,2
Finnmark	237,8
Sum	8 418
Tillegg særorgan	723,1
Sum	9 141,7
PST	299,7
Total (eks. Sysselmannen)	9 441,4

Politidekning pr. 1.000 innbygger:

Oslo	2,42
Øst	1,53
Innlandet	1,35
Sør-Øst	1,47
Agder	1,44
Sør-Vest	1,38
Vest	1,37
Møre og Romsdal	1,26
Trøndelag	1,37
Nordland	1,54
Troms	1,57
Finnmark	3,13
Gjennomsnitt	1,61

første politipatruljen som ankommer åstedet være helt avgjørende. Dette må legges til grunn i all opplæring og trening av norsk politi.

Arbeidsgruppen fremholder videre politiets såkalte «nabohjelp» som sentral i forståelsen av politiets *totale* ressursituasjon. Enkelt sagt innebærer nabohjelp at en politimester kan be om å få overført tilgjengelig innsatspersonell i både kategori IP4 og IP3 fra et hvilket som helst annet distrikt, men helst nærliggende. Gjennom å overføre IP4 fra nabo-distriktene vil det i løpet av timer kunne bygges opp en betydelig styrke med bevæpnet politi, kjøretøyer og annet utstyr som er klart til innsats.

Nabohjelpen gjør det mulig for en politimester raskt å bygge opp volumet av spesialtrent personell. For eksempel har politimesteren i Møre og Romsdal omlag 50 innsatspersonell i kategori IP3 i sitt distrikt. Med «nabohjelp» vil han i tillegg kunne trekke på de omlag 100 IP3 i Vest politidistrikt (Bergen) og de omlag 80 IP3 i politidistrikt Trøndelag (Trondheim), eventuelt også fra distrikter lengre unna. Med bil er det riktignok flere timers transport langs vei. Likevel utgjør dette samlet en regional spesialtrent politistyrke med en slagkraft og utholdenhet som i de fleste tilfeller vil kunne være på plass langt raskere enn styrker fra Forsvaret. Sett sammen med tilgjengelig IP4 i de samme distriktene, dreier det seg om en godt trent og bevæpnet styrke av betydelig volum. Ved tilkalling av beredskapstroppen og andre nasjonale ressurser fra Oslo, vil den regionale styrken raskt kunne forsterkes ytterligere, også med spesialkompetanse.

Arbeidsgruppen har tenkt seg disse eksemplene og gjort seg disse enkle overslagene for å illustrere at politiet selv har slagkraftige operative ressurser av stort volum som raskt vil kunne være på plass, og som også har en viss utholdenhet. Arbeidsgruppen understreker på dette grunnlaget at politiet i det daglige er til stede over hele landet, med både et volum og en reaksjonsevne som overgår Forsvaret. Sist, men ikke minst, vil gruppen understreke at det vil være svært uheldig, og brudd på handlingsplikten, hvis det skulle feste seg praksiser der lokalt innsatspersonell i kategorien IP4 venter på støtte fra spesialstyrker (IP1, IP2, IP 3, eventuelt også fra Forsvaret) i stedet for selv å gå inn i en situasjon. Arbeidsgruppen erfarer at det er grunn til å være på vakt mot dette i lys av den store vekten som generelt legges på spesialstyrker i forbindelse med terror og annen alvorlig kriminalitet. Dette gjelder internt i både politi og forsvar, så vel som i politikk og samfunnsliv for øvrig.⁴⁸ Det er også liknende tendenser i flere av de andre landene gruppen har sett på.⁴⁹

En slik avventende tilnærming gjorde seg i noen grad gjeldende under Paris-terroren høsten 2015. Som vi så ovenfor, gjaldt dette Bataclan i timene etter at den første terroristen var uskadeliggjort av politioffiseren som tok seg inn i lokalet. Et liknende mønster så vi også under terrorskytingen på Utøya der en bevæpnet og trent lokal politipatrulje relativt raskt var på stedet (landsiden), men at det var beredskapstroppen fra Oslo politidistrikt som 40 minutter senere gikk i land på øya og pågrep gjerningspersonen.⁵⁰

3.3.2 Forsvarets ressurser

Regjering og storting har de senere år pålagt Forsvaret i alt ni oppgaver. I gjeldende styrende politiske dokumenter er de formulert slik:⁵¹

Forsvaret skal

1. *Utgjøre en krigsforebyggende terskel med basis i NATO-medlemskapet.*
2. *Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar.*
3. *Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement om nødvendig.*
4. *Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning.*
5. *Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter*
6. *Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder*
7. *Delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsstøttende operasjoner*
8. *Bidra til internasjonalt samarbeid på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området.*
9. *Bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.*

Regjering og storting har bestemt at «hovedelementene i Forsvarets struktur» skal være dimensjonert for å løse oppgavene 1 til 7. Det betyr at bistand til sivile myndigheter så langt ikke har vært lagt til grunn for innkjøp av utstyr og oppbygging av kompetanse i Forsvaret. Når Forsvaret likevel har kunnet yte slik bistand i fredstid, har det vært i form av *spin-off* fra de syv første oppgavene.

Regjeringen har imidlertid i sitt forslag til ny langtidsplan for forsvarssektoren, som ble fremsendt til Stortinget i juni 2016, foreslått at «støtte til det sivile samfunn i større grad skal være styrende for innretningen og dimensjoneringen av enkelte kapasiteter i Forsvaret».⁵² Formuleringen «i større grad» må ses i sammenheng med forrige langtidsplan for Forsvaret, som hadde en noe vagere formulering: «støtte til det sivile samfunn tas med

⁴⁸ Se for eksempel flere oppslag i norske medier sommeren 2016 om betydningen av å øke antall spesialstyrker. VG 07.07.2016.

⁴⁹ Vedlegg 1.

⁵⁰ NOU 2012: 14, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*: 128–36.

⁵¹ Prop 73 S (2011–2012), *Et forsvar for vår tid*: 14–5.

⁵² Prop 151 S (2015–2016), *Kampkraft og bærekraft*: 22.

FIGUR 2: OVERSIKT OVER HV-DISTRIKTER OG PERSONELL

HV-17, Finnmark Heimevernsdistrikt

Porsangmoen: 2000 soldater, hvorav 200 i innsatsstyrkene Ida og Lyra
Ansvar for Finnmark

HV-16, Nord-Hålogaland Heimevernsdistrikt

Elvegårdsmoen, Bjerkvik: 3800 soldater, hvorav 350 i innsatsstyrkene Claymore og Anklet (SHV)
Ansvar for Troms og deler av Nordland

HV-14, Sør-Hålogaland Heimevernsdistrikt

Drevjamoen, Mosjøen: 3000 soldater, hvorav 200 i innsatsstyrken Heron
Ansvar for Nordland

HV-12, Trøndelag Heimevernsdistrikt

Værnes garnison, Stjørdal: 6000 soldater, hvorav 400 i innsatsstyrkene Rype og Waxwing (SHV)
Ansvar for Nord- og Sør-Trøndelag

HV-11, Møre og Fjordane Heimevernsdistrikt

Setnesmoen, Åndalsnes: 3300 soldater, hvorav 200 i innsatsstyrken Archery
Ansvar for Møre og Romsdal og deler av Sogn og Fjordane

HV-09, Bergenhus Heimevernsdistrikt

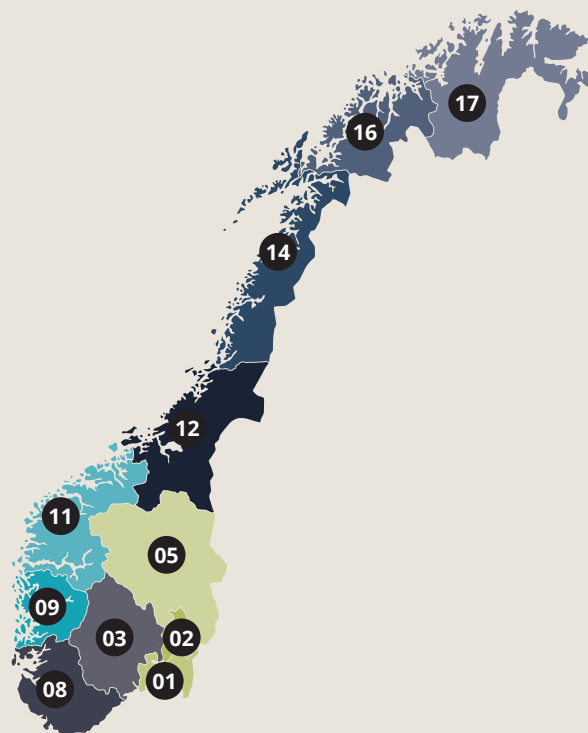
Bergenhus festning, Bergen: 4700 soldater, hvorav 350 i innsatsstyrkene Bjørn West og Salamander
Ansvar for Hordaland og deler av Sogn og Fjordane

HV-08, Agder og Rogaland Heimevernsdistrikt

Vatneleiren, Sandnes: 6500 soldater, hvorav 300 i innsatsstyrken Osprey Varg
Ansvar for Aust- og Vest Agder og Rogaland

HV-05, Opplandske Heimevernsdistrikt

Terningmoen, Elverum: 3200 soldater, hvorav 200 i innsatsstyrken Grebe
Ansvar for Hedmark og Oppland



HV-03, Telemark og Buskerud Heimevernsdistrikt

Heistadmoen, Kongsberg: 3000 soldater, hvorav 200 i innsatsstyrken Gunnerside
Ansvar for Telemark og Buskerud

HV-02, Oslo og Akershus Heimevernsdistrikt

Lutvann, Oslo: 5500 soldater, hvorav 400 i innsatsstyrkene Derby og Bundle (SHV)
Ansvar for Oslo og Akershus

HV-01, Oslofjord Heimevernsdistrikt

Rygge flystasjon, Moss: 4000 soldater, hvorav 200 i innsatsstyrken Polar Bear VI
Ansvar for Østfold og Vestfold

i vurderingen av innretning og dimensjonering av de enkelte kapasitetene i Forsvaret». ⁵³ I begge proposisjonene fremheves det som spesielt relevant «ved utforming av dedikerte oppdrag, beredskapspålegg, lokalisering, krav til opplæring, øving og trening, samt evne til samvirke med aktører utenfor forsvarssektoren». ⁵⁴

⁵³ Ibid: 15.

⁵⁴ Ibid.

Det norske forsvaret har i dag drøyt 17 000 militære og sivile ansatte for å ivareta de ni oppgavene. Disse er fordelt på de ulike delene av Forsvaret, med klart flest i Hæren. Imidlertid står kun svært begrensede deler av Forsvaret kontinuerlig på beredskap (24-7). Det gjelder to jagerfly i Bodø med meget kort responstid, samt to helikoptre (Bell 412) på Bardufoss i Troms og to (Bell 412) på Rygge i Østfold, begge steder med en responstid på maksimalt en time.

Til dette kommer deler av de norske spesialstyrkene. Disse har hovedbaser i Rena leir på det indre østland og på Haakonsværn utenfor Bergen, og de har en beredskap på noen timer. Gruppen understreker at det er viktig å være klar over at øvrige deler av Forsvaret, som ikke er satt på særlig hurtig beredskap, vil kunne ha en betydelig lengre reaksjonstid. Deler av Forsvaret som baserer seg på innkallinger og mobilisering, vil kunne bruke både uker og måneder før de er fullt oppsatt og klar til innsats. Samtidig er det slik at stadig tjenestegjørende avdelinger likevel vil kunne stille det meste av sine kontinuerlig driftede kapasiteter innen 24 timer. Dette gjelder for eksempel hele eller deler av flere hæravdelinger (eksempelvis Telemark-bataljon), marinefartøyer, luftfartøyer og så videre.

I likhet med politiet har også Forsvaret til enhver tid tilgjengelige ressurser som er knyttet til utøvelsen av en rekke kontinuerlige og relativt omfattende oppgaver, som blant annet beskrives utfyllende i Forsvarets fellesoperative doktrine.⁵⁵ Primært dreier det seg om overvåkning og suverenitetshevdelse. Avdelinger som utfører disse oppgavene vil være gripbare for bistand. Dette gjelder spesielt Kystvakten, Grensevakten på grensen mellom Norge og Russland og Hans Majestet Kongens garde i Oslo.

I tillegg kommer flere andre avdelinger som alltid er på vakt, som for eksempel de tre avdelingene som ruller på å ha en stående vakt som «bombegruppe». Dette er Forsvarets ammunisjons- og EOD-skole (FAES), 132 Luftving og Minedykkerkommandoen (MDK). Det samme gjelder Forsvarets militærpolitistasjonene, som er plassert ved Forsvarets største garnisoner. Det kan også nevnes at Forsvaret har relativt hurtig gripbare elektroniske krigføringskapasiteter og cyberkapasiteter. Særlig aktuelt for politiet i den forbindelse er muligheten for jamming av radiosignaler, samt bistand ved IKT-hendelser.

Selv om arbeidsgruppen understreker at det knapt er mulig å planlegge med bistand til politiet fra denne typen militære ressurser uten at det anmodes om bistand på forhånd, vil disse ressursene i mange tilfeller faktisk være tilgjengelige på kort varsel. Det var tilfellet i Oslo 22. juli 2011 da deler av Garden raskt viste seg å være tilgjengelig for å forsterke politiet.⁵⁶

Arbeidsgruppen vil omtale Heimevernet (HV) særskilt. Heimevernet har siden opprettelsen i 1946 vært en formidabel beredskapsressurs i det norske samfunn.

Per 1. juli 2016 teller HVs soldater til sammen 42 000 fordelt på 11 distrikter over hele landet. I tillegg kommer HVs innsatsstyrker som teller 3000 fordelt på 15 enheter. Innsatsstyrkene er spydspissen av kampkraft i HV og vil i praksis kunne være klare til innsats («klartid») på få timer, selv om den klartiden generalinspektøren for Heimevernet vil garantere er noe lengre.⁵⁷

De regulære HV-styrkene utgjør den største personellmassen i Forsvaret. De er spredt over hele landet og kan mobilisere på relativt kort varsel avhengig av situasjon. I mange tilfeller vil det være tale om få dager. HV er satt opp som et lett infanteri og trener spesielt på bistand til politiet ved kontraterroroperasjoner, herunder særlig vakt og sikring og objektsikring. Vakt og sikring utført av HV frigjør ressurser hos politiet, slik at sistnevnte kan konsentrere seg om den aktive bekjempelsen som kreves ut fra situasjonen. HV utgjør dermed en viktig ressurs for politiet ved større hendelser, også ved ulykker og naturkatastrofer.

Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) planlegger, leder og gjennomfører Forsvarets operasjoner og er en betydelig kapasitet for Forsvaret og sivilsamfunnet. FOH er til enhver tid i stand til å lede store operasjoner og bearbeide store mengder informasjon til nytte for hele samfunnet. Situasjonsoversikten som FOH besitter er unik og gir et samlet bilde av alle relevante land- og sjøområder samt luftrom. Oversikten baserer seg blant annet på kystradarsystemet, satellittdata, maritime patruljefly, Grensevakten, Etterretningstjenesten og andre.

Når det gjelder *cybertrusler*, vil arbeidsgruppen påpeke at Forsvaret, i likhet med politiet, har begrensede ressurser på dette området. Forsvaret vil i mange tilfeller måtte prioritere drift og sikring av sine egne, militære nettverk og sambandssystemer. For eksempel vil dette kunne gjelde dersom Norge rammes av et større cyberangrep der det er uklart hvem som står bak og om det for eksempel kan inngå i en form for såkalt hybrid krigføring. Mange av Forsvarets systemer er tett integrert med NATOs systemer, og har knapt med operative grensesnitt mot systemer som andre etater i Norge bruker. Det er riktignok gjort fremskritt på dette området de senere år, men gruppen understreker at det fremdeles er et signifikant skille mellom «det militære» og «det sivile» på dette området.

I mange tilfeller vil Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og deres cyberkapasitet (Nasjonalt cybersikkerhetssenter – *NorCERT*) antakelig være en mer nærliggende og relevant bistandsressurs for politiet enn Forsvarets

⁵⁵ Forsvaret (2014), *Forsvarets fellesoperative doktrine* 2014, Oslo: Forsvaret: 31–8.

⁵⁶ André Berg Thomstad (2016), *Forsvarets beredskapsavdelinger i Oslo etter 22. juli 2011*: 31–41.

⁵⁷ Generalinspektøren for Heimevernet, *Orientering om Heimevernets kapasiteter og beredskapstider i fredstid for arbeidsgruppen for utforming av forslag til ny bistandsinstruks*, 2. mai 2016.

cyberkapasiteter. Nasjonal sikkerhetsmyndighet er et eget direktorat i forsvarssektoren, men med delt tilknytning til både Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at en eventuell bistand fra NSM til politiet ikke faller inn under § 27 a og forslaget til instruks for Forsvarets bistand til politiet. Dette er samtidig et komplekst felt, og gruppen anbefaler at kompetente myndigheter ser nærmere på det.

Arbeidsgruppen påpeker avslutningsvis at denne gjennomgangen med de angitte beredskapstidene kun gir et grovt bilde av Forsvarets ressurser og reaksjonstid. Det er svært mange deler av Forsvaret som kan være aktuelle for bistandsoppdrag, og det er viktig at politiet holder seg kontinuerlig oppdater om hvilke ressurser Forsvaret til en hver tid besitter og hvordan de kan brukes. For eksempel har kampflyet F-16 også formidabel kapasitet til rekognosering, noe som kan være nyttig for politiet i mange situasjoner.⁵⁸

Når det gjelder Forsvarets reaksjonstider, er det særlig viktig å være klar over at Forsvaret i gitte situasjoner vil kunne komme raskt til unnsetning med betydelige ressurser, mens det i andre situasjoner vil kunne ta lengre tid. I enkelte situasjoner kan det også hende at ressursene ikke er tilgjengelige i det hele tatt, eksempelvis fordi de står i utenlandsoppdrag eller nettopp er kommet hjem fra slike oppdrag og ikke er operativt tilgjengelige.

3.4 Behovet for bistand – de ulike kategoriene

Det er vanskelig å forutsi hvor mye bistand politiet vil trenge fra Forsvaret. Arbeidsgruppen har derfor sett litt tilbake i tid for å danne seg et bilde av omfanget. Forsvarets bistand til politiet de siste tre årene har vært ganske stabil. Den kan grovt sett deles inn i tre kategorier (se figur 6): «EOD-bistand», altså bistand til fjerning av eksplosiver, «alminnelig bistand» og «håndhevelsesbistand». Den første kategorien, EOD-bistand, er strengt tatt det som i dag heter «alminnelig bistand», men omfanget er så stort (omlag et oppdrag pr. dag) at det har vært ansett som hensiktsmessig å skille ut denne oppgaven. Den løses rutinemessig, og det dreier seg i hovedsak om å fjerne og uskadeliggjøre eksplosive etterlatenskaper fra andre verdenskrig.

Den andre kategorien (alminnelig bistand) er, som det fremgår av gjeldende versjon av bistandsinstruksen,⁵⁹ all bistand til politiet som ikke innebærer maktbruk fra

Forsvarets side, eller bistand hvor personell fra Forsvaret ikke deltar direkte i den operative politiaksjonen.⁶⁰ Foruten den rutinemessige bistanden i forbindelse med redningshelikoptrene, er det to typer oppdrag som skiller seg ut ved at de utføres oftere enn de andre: Bistand til transport og bistand ved søk og redning (kalt SAR – *search and rescue* – i figur 6), med bortimot 20 årlige oppdrag på det meste. Transportoppdragene er i hovedsak forflytting av polititjenestepersonell med fly eller helikopter, slik at de kan gjennomføre sine oppdrag. Slik bistand kan være meget praktisk når avstandene er store og tiden knapp, men også helt avgjørende i kritiske situasjoner. Søk- og redningsoppdragene dreier seg i hovedsak om maritime redningsoppdrag hvor Forsvaret bistår med ressurser i form av kystvaktfartøy og andre marinefartøy, helikopter og overvåkningsfly. Behovet vil naturlig nok være størst og mest kritisk i en fase der det letes etter mulig overlevende.

Andre bistandsoppdrag i kategorien alminnelig bistand som kan fremheves er IEDD-støtte (*Improvised Explosive Device Disposal*), det vil si utrykning ved bombetrusler eller mistenkelige funn. Støtte til såkalt *jamming* er nært beslektet og handler om å bistå med elektroniske krigsføringsmidler, eksempelvis for å hindre fjernstyrt detonering av bomber. Begge typer bistand er naturlig nok viktige bidrag til politiets arbeid. Samtidig er dette et fagfelt hvor politiet har begrenset kapasitet. Figur 6 viser at denne type bistand også kan falle inn under kategorien håndhevelsesbistand, det vil si at Forsvarets personell utøver makt. Ut fra definisjonen i dagens bistandsinstruks, befinner IEDD-støtte og jamming seg i grenselandet mellom alminnelig bistand og håndhevelsesbistand.

Til sist i kategorien alminnelig bistand vil arbeidsgruppen nevne bistandsoppdrag knyttet til ivaretagelse av sikkerheten ved offisielle besøk og ulike former for arrangementer. Dette dreier seg om et bredt spekter av praktisk støtte og avlastning av politiet, oftest over kortere tidsrom, men oppdragene kan også være av lengre varighet. Forsvarets har tidvis brukt store ressurser på dette.

Den tredje kategorien, håndhevelsesbistand, omfatter i hovedsak bistand knyttet til terrorhendelser og terrortrusler. Det har de siste to og et halvt år vært i alt 13 innvilgede anmodninger i denne kategorien. Som det fremgår av figur 6, betyr ikke innvilgede bistandsanmodninger at bistanden nødvendigvis er gjennomført, men at det er anmodet om og innvilget at en bistandsoperasjon kan gjennomføres. Hvorvidt det faktisk gjennomføres et bistandsoppdrag eller ikke, avhenger av mange forhold, men først og fremst hvordan situasjonen i det enkelte tilfellet utvikler seg. Håndhevelsesbistandsanmodningene dreier seg i stor grad om bistand

58 Ståle Rust Nymo (2015), *Kampfly i kampen mot terrorisme i Norge?* Oslo: Masteroppgave ved Forsvarets høyskole: 74–7.

59 Instruks av 22. juni 2012 om Forsvarets bistand til politiet, kapittel 3.

60 Ibid: kapittel 4.

FIGUR 6: OVERSIKT – BISTANDSANMODNINGER 2014-16

Årstall	EOD	Alminnelig	Håndhevelse
2014	403 stk.	39 stk. • Vedlikehold/service: 1 • SAR: 7 • Transport: 19 • Jamme: 1 • Utstyr: • IEDD: 2 • Sikkerhet: 2 • Patrulje: 2 • Flom: 3 • Brann: 2	7 stk. • Gisselsituasjon • Innsetting av politi med helikopter • EK-kapasitet/ helikopter • C-130 Hercules • Pålegg til Greenpeace Esperanza
2015	339 stk.	27 stk. • Vedlikehold/service: 1 • SAR: 9 • Transport: 8 • Jamme: • Utstyr: • IEDD: 2 • Sikkerhet: 6 • Flom: 1 • Brann:	4 stk. • Terrorvurdering • Mulig Terrortrussel • Terrorberedskap • Håndhevelsesbistand rundt terrorberedskap
2016	216 stk.	22 stk. • Vedlikehold/service: 1 • SAR: 9 • Transport: 8 • Jamme: • Utstyr: • IEDD: 2 • Sikkerhet: 6 • Flom: 1 • Brann:	2 stk. • Transport • IEDD

Oppdatert 11.08.2016

til transport og innsetting av politistyrker, elektroniske krigføringsskapasiteter og bistand til beredskapshevede tiltak som vakt og sikring. I tillegg, avhengig av situasjon, vil Forsvarets relevante kontraterrorkapasiteter settes på høynet beredskap eller settes direkte inn til støtte for politiet.

Det må nevnes at tallene for håndhevelsesbistand også inkluderer bistand som etter sitt innhold ikke er håndhevelsesbistand, men som er behandlet i henhold til prosedyrene for håndhevelsesbistand. Bistandsinstruksen har en bestemmelse som sier at oppdrag som medfører fare for personellet, reiser politiske eller prinsipielle spørsmål, eller er av et særlig stort eller krevende omfang, skal behandles etter prosedyrene for

håndhevelsesbistand.⁶¹ Dette gjelder eksempelvis ett av tilfellene i figur 6.

Hovedtyngden av Forsvarets bistand er støtte til fjerning av eksplosiver, som er et viktig og velfungerende rutinemessig oppdrag. Ut over dette utgjøres den største bolken av søk og redning og transportoppdrag. Dette er viktige og potensielt livreddende bistandsoppdrag hvor beslutningene tas raskt uten at politisk nivå involveres. Bistand ved terrorhendelser og trusler forekommer relativt sjeldent, men arbeidsgruppen understreker

⁶¹ Instruks av 22. juni 2012 om Forsvarets bistand til politiet, § 11 fjerde ledd.

at det likevel er avgjørende at Forsvaret er tilgjengelig ved behov. Endringen som kom med politiloven § 27 a, sammen med arbeidsgruppens forslag til ny bistandsinstruks, gir et større handlingsrom for de operative delene av politiet når det gjelder å anmode om bistand som innebærer maktanvendelse.

3.5 Nærmere om utfordringer ved bistand fra Forsvaret til politiet

Arbeidsgruppens mange kilder i justis- og forsvarssektoren gir et klart og entydig inntrykk av at Forsvarets bistand til politiet i hovedsak er uproblematisk. I de fleste tilfeller dreier det seg om bistand i forbindelse med *ikke-intenderte* hendelser, og all erfaring tilsier at slik bistand ytes raskt og effektivt når det er behov for den. Siden Alta-aksjonen i 1981 har det heller ikke vært større politiske eller faglige kontroverser knyttet til slik bistand. Tvert imot er det i dag noe teknisk og rutinepreget over den. Anmodning går direkte fra den aktuelle politimester til Forsvarets operative hovedkvarter, og den videre behandling med de nødvendige beslutninger foregår mellom disse fagmyndighetene, altså på etatsnivå. Det gjelder alle relevante spørsmål knyttet til om bistand i det hele tatt skal ytes, med hvilke ressurser, hvordan, hvor lenge, og hvordan kostnadsdelingen skal være mellom etatene.

Arbeidsgruppens gjennomgang tilsier at det samme i mange tilfeller vil gjelde i møte med *intenderte* hendelser. Viktige deler av samvirket mellom militære og sivile myndigheter i slike situasjoner er regulert i heimevernsloven og kystvaktloven, og faller utenfor denne gruppens mandat. Ved flere anledninger er det bekreftet at samvirket mellom forsvar og politi er uproblematisk og fungerer godt også i helt nye og uventede situasjoner av skarp karakter. Et eksempel er de første timene og dagene etter terrorangrepet i Norge 22. juli 2011.⁶² Det ble da etablert et omfattende vakthold i Oslo sentrum gjennom et tett samvirke mellom politiet og deler av Heimevernets innsatsstyrker og Garden. Med grunnlag i det eksisterende instruksverket og praksiser fra øvelser fant politi og forsvar gode samvirkemønstre og etablerte effektiv vakt og sikring i deler av Oslo sentrum.⁶³

Arbeidsgruppen har særlig merket seg at det er mange gode og nære relasjoner mellom operative miljøer i politiet og Forsvaret. Ordningen med en liaison-offiser fra politiet ved Forsvarets operative hovedkvarter og en liaison fra Forsvaret i Politidirektoratet gir kontinuitet

har fungert bra, og er i dag sentral i videreutviklingen av det gode forholdet. Ordningen bør derfor prioriteres også i fortsettelsen. Samtidig er det viktig at samarbeidet mellom politi og forsvar ikke blir for avhengig av enkeltpersoner, men at det fokuseres primært på det institusjonelle nivået.

Samtidig har gruppens arbeid avdekket at det fremdeles er noen vanskelige spørsmål vedrørende Forsvarets bistand til politiet. Disse kan melde seg i forbindelse med en forespørsel om bistand, når det skal besluttet nærmere om detaljene ved gjennomføringen, men også underveis i en bistandsoperasjon som allerede er i gang. Dette kan ha klart uheldige konsekvenser for evnen til å etablere og gjennomføre effektiv bistand. De fleste av spørsmålene berører utfordringer som er på et strukturelt plan, og dermed vil en ny instruks neppe løse dem. Imidlertid er det viktig at en ny bistandsinstruks fra regjeringen angir en tydelig retning for å finne løsninger i et mer langsiktig perspektiv.

Arbeidsgruppen understreker at dersom ikke disse utfordringene løses, vil de også i fremtiden forsinke og komplisere bistand fra Forsvaret til politiet i kritiske situasjoner. Selv om det med § 27 a i politiloven nå er en lovhjemmel, vil det dermed forbli vanskelig å utnytte nasjonens samlede ressurser optimalt. Gruppen har derfor i sitt forslag til ny bistandsinstruks lagt vekt på å finne best mulig løsninger med utgangspunkt i den nye lovhjemmelen. Arbeidsgruppen har identifisert fire hovedutfordringer: (i) misbruk av bistand, (ii) dublering av utstyr og kompetanse, (iii) ulik organisering i de to etatene, herunder kulturforskjeller, (iv) ulike grader av politisk styring i politi og forsvar.

3.5.1 Misbruk av bistand

Arbeidsgruppen har erfart at det eksisterer en viss grad av mistro mellom politi og forsvar når det gjelder motivene for å anmode om bistand. Dette går begge veier. På flere nivåer i Forsvaret er det en viss frykt for at politiet vil bruke Forsvaret som en fast «ekstraressurs» dersom det åpnes for mer bruk av Forsvaret i bistandsoppdrag, kanskje særlig dersom det i større grad legges opp til å forplikte Forsvaret til slike oppdrag. Dette er reflektert i gjeldende bistandsinstruks gjennom formuleringer som at politiet ressurser vil «normalt være uttømt» før det er aktuelt å be Forsvaret om bistand.⁶⁴ Gruppen har også erfart at enkelte i Forsvaret frykter at politiet vil lene seg spesielt tungt på Forsvarets mest kostbare ressurser med sikte på å spare penger på sine egne budsjetter.

I politiet finnes det en tilsvarende mistro til Forsvaret, men da når det gjelder Forsvarets evne til å håndtere

62 André Berg Thomstad, «Terrorangrepet i Oslo. Forsvarets håndhevelsesbistand og samarbeid med Oslo-politiet etter 22. juli», *Oslo Files on Defence and Security* 1/2016.

63 Ibid.

64 Instruks av 22. juni 2012 om Forsvarets bistand til politiet, § 5.

en bistandsoppgave innenfor det lovverket som regulerer politiets virksomhet. Det er tilløp til en frykt for at Forsvaret vil misbruke en bistandsanmodning til å gå inn med «full styrke» og dermed anvende uproporsjonal makt. Forsvaret har tunge våpen og stor ildkraft, og kunnskapen om Forsvarets kapasiteter og operative doktriner er ikke like god i alle deler av politiet.

Arbeidsgruppen har imidlertid ikke funnet indikasjoner på at denne mistroen reflekterer reelle utfordringer. Tvert imot synes det i praksis å være slik at politiet har lagt seg på en nøktern linje når det gjelder hva de ber Forsvaret om hjelp til. Tilsvarende ser arbeidsgruppen at Forsvaret i praksis har et høyt kompetansenivå, stor presisjon og evner å utøve meget godt skjønn når det gjelder bruken av sine våpensystemer. Gruppen vil understreke at dette handler om tilliten mellom politi og forsvar, og at det er viktig å styrke den i tiden fremover. Her vil en enkel bistandsinstruks som øves jevnlig være et viktig tiltak. Til dette kommer økt vekt på kunnskap om hverandre i utdanningene som tilbys ved politiets og Forsvarets skoler, samt studentutveksling og annet samarbeid mellom dem.

3.5.2 Dublering av utstyr og kompetanse

Arbeidsgruppen har gjennom orienteringer fra aktører på både justis- og forsvarssiden blitt oppmerksom på klare tilløp til dublering av utstyr og kompetanse mellom politi og forsvar, dels også innad i Forsvaret. Det kan se ut til at tilløpene er forsterket på grunn av at tidligere instruks har vært preget av forsiktighet og kompromissløsninger på grunn av den manglende lovhjemmel. Så lenge det hersker uklarhet om arbeidsdelingen mellom avdelinger og etater i statsapparatet, kan flere avdelinger og etater «konkurrere» om de samme oppdragene og kjøpe inn det samme utstyret og bygge opp den samme kompetansen. Prestisje ser også ut til å være en faktor her. Gruppen har fått inntrykk av at det er mest konkurranse om krevende oppgaver som har høy prestisje.

Arbeidsgruppens kartlegging av ressursituasjonen i politi og forsvar (ovenfor) viser at den jevnt over er god og at kvaliteten er høy i begge etater. Samtidig er det tegn til at de to etatene på noen få, men kostnadsdrivende områder står i fare for å bygge opp og innrette sine kapasiteter slik at de dublerer hverandre. Gruppen understreker at de to etatene hver for seg kan ha gode grunner til å bygge opp de samme kapasitetene, men det er samtidig en gråsoner mellom de to etatene, hvor løftekapasitet i luften (helikoptre) og maritime operasjoner synes å være særlig omstridt og gi grobunn for revirkamp (se kapittel 7).

Arbeidsgruppen kommer tilbake til maritim kontrateror senere, og vil her nøye seg med å slå fast at et lov-

og instruksverk som tydeliggjør kompetansefordelingen og hvem som har ansvaret for hva, er helt avgjørende for å hindre videre rivalisering mellom avdelinger og etater på disse kostnadsdrivende områdene. Ut over det åpenbart samfunnsøkonomisk uheldige i dette, kan rivaliseringen i ytterste konsekvens medføre at Norge får flere miljøer som er halvgode på å løse de mest krevende oppdragene i stedet for kraftsamling rundt noen få høyspesialiserte miljøer av høyeste standard. I krisens stund kan det også oppstå uklarheter om hvem som skal settes inn slik at de operative styrkene taper tid og momentum.

3.5.3 Kulturforskjeller og ulik organisering

Politi og forsvar er to forskjellige etater med ulik organisering. Organiseringen er basert på hvilke oppgaver og kapasiteter de har i dag, men også på historie og tradisjon. De to etatene har riktignok det til felles at de begge forvalter statens voldsmonopol, men ut over dette er det to grunnleggende forskjellige virksomheter med ulike oppgaver, tilnærminger og dypest sett også vidt forskjellige kulturer. Politiet driver primært løpende håndheving av lovverket med tung forankring i det politi- og juristfaglige. Det militære forsvaret er primært en krigs- og beredskapsorganisasjon med forankring i militærfaget og det allierte samarbeidet i NATO. Disse grunnleggende ulikhetene er reflektert i rekrutterings- og utdanningssystemene i de to etatene, så vel som i hvordan de trener og øver på forskjellige måter.

Arbeidsgruppen har likevel festet seg særlig ved forskjellene i organisering. Store ulikheter på dette punkt vil potensielt ha direkte betydning for de to etatenes evne til å virke sammen i operasjoner. Gruppen har derfor foretatt en enkel kartlegging av organisatoriske utfordringer, herunder ledelsesaspektet ved dette. Kartleggingen har avdekket store ulikheter. I sum gjør ulikhetene at det eksisterer en grunnleggende asymmetri mellom de to på dette området. Gruppens samtaler med aktørene i begge sektorer har videre avdekket at denne asymmetrien gjør det viktig med en enklest mulig bistandsinstruks. Det er også viktig at en ny instruks holdes svært enkel og på et prinsipielt plan slik at stadige endringer innenfor ledelse og organisasjon i politi og forsvar ikke gjør en ny instruks irrelevant etter kort tid.

Den viktigste ulikheten gruppen vil løfte frem er antall nivåer i henholdsvis den politisære og den militære kommandolinjen. Aktørene gruppen har snakket med på militær side legger vekt på at Forsvaret har i alt fire nivåer. Øverst er den *politisk-strategiske* ledelsen knyttet til forsvarsminister og departement. Det neste er det *militær-strategiske* nivå, som er knyttet til forsvarssjefen og plassert dels i Forsvarsdepartementet,



dels i forsvarsstaben. På det tredje er *operasjonelt* nivå ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) i Bodø. Det *taktiske* nivå utgjør så et fjerde nivå under FOH. Eksempelvis kan Heimevernets elleve distrikter sies å befinne seg på dette nivået. Det er også et *stridsteknisk* nivå, som enten regnes som et eget femte nivå eller som en del av det taktiske nivået.⁶⁵ Arbeidsgruppen legger til grunn at dette inngår i det taktiske nivå.

I Forsvaret utgjør det operasjonelle nivå tyngdepunktet i planlegging, ledelse og gjennomføring av operativ virksomhet. I praksis vil også flere av de andre nivåene ofte være involvert i dette. Regjeringen foreslår i sin nye langtidsplan for Forsvaret å gjeninnføre sjefer for forsvarsgrenene. Det vil si at de som i dag er generalinspektører uten operativ kommando, i fremtiden vil bli sjefer med ansvar for operativ ledelse på taktisk nivå av henholdsvis land-, sjø- og luftstyrkene samt Heimevernets styrker og spesialstyrkene.⁶⁶ Dette vil åpenbart kunne gi en ytterligere økning i antall nivåer og sjefer som involveres i en bistandsoperasjon, men arbeidsgruppen finner det for tidlig å si noe mer spesifikt om hvilke konsekvenser dette kan få i en bistandskontekst.

Fra Forsvaret fastholdes det at politiet primært skal forholde seg til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) i alle bistandsanmodninger. Forsvarets operative hovedkvarter har drøyt 250 ansatte som håndterer all planlegging, ledelse og gjennomføring av operasjoner på det operasjonelle nivå. FOH er en «permanent satt operativ stab» som leder operasjoner i hele landet, samt norske styrker i internasjonale operasjoner. Dette gjør at tidshorisonten i FOH ofte er lang, men samtidig med at den daglige aktiviteten står sentralt, herunder kontinuerlig oppbygging og overvåkning av det operative situasjonsbildet i Norge og nærområdene, inkludert detaljert skips- og flytrafikk.

Den enkelte politimester som skal forholde seg til FOH i en bistandsoperasjon har til sammenligning et mindre *operativt* ledelsesapparat, selv om størrelsen på disse økes når de med politireformen er gått fra 27 til 12. Det legges til grunn at kraftsamlingen rundt de 12 politioperasjonssentralene skal innebære en styrking av kompetansen rundt den enkelte politimester. Sammenliknet med Forsvarets kraftsamling rundt ett FOH, vil likevel ledelseskraften i justissektoren fremdeles være spredt mer utover og antakelig også ha noe mindre utholdenhet i hvert enkelt politidistrikt sammenliknet med FOH. Til dette kommer at operasjonssentralene hos den enkelte politimester normalt har et mye kortere tidsperspektiv på sin virksomhet sammenliknet

med FOH. De håndterer den løpende polisiære virksomhet med utrykninger og liknende fra minutt til minutt. Ved større hendelser blir det «satt stab», *ad hoc* og med tilgjengelige personell fra linjeorganisasjonen som går tilbake til linjen etter at hendelsen er over.

I justissektoren er det en annen nivåinndeling enn i forsvarssektoren, selv om det i senere år er tilstrebet en større likhet gjennom blant annet endring av terminologi og andre tilpasninger. Justis- og beredskapsdepartementet utgjør det *politisk-strategiske* nivået. Under departementet ligger Politidirektoratet (POD). Dette er et tradisjonelt norsk direktorat i den forstand at det er fagmyndighet i sektoren og står for den utøvende, faglige ledelsen på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet. I politiets beredskapssystem kalles Politidirektoratet imidlertid for politiets *operasjonelle nivå*,⁶⁷ og kan dermed se ut til å være ekvivalent med Forsvarets operative hovedkvarter, selv om de mest nærliggende ekvivalente institusjonene i forsvarssektoren i realiteten er forsvarsstaben, Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell. Under POD ligger det som politiet selv kaller det *taktiske nivået*, som i dag utgjøres av de tolv politidistriktene og særorganene.⁶⁸

Dette taktiske nivået (politidistriktene og særorganene) er i politiets beredskapssystem videre inndelt i tre underkategorier eller «nivåer». Politimesteren utgjør det *strategiske nivået*. Operasjonslederen og eventuelt stabssjefen befinner seg på det som kalles det *operasjonelle nivået*, og det *taktiske nivået* utgjøres av innsatslederen.

Viktigst i arbeidsgruppens sammenheng er at de mange nivåene i henholdsvis forsvar og politi *ikke* er ekvivalenter når det gjelder ansvar og myndighet. I en bistandsoperasjon vil aksens mellom den politimesteren som har anmodet om bistand og Forsvarets operative hovedkvarter være viktig. Samtidig vil disse to fremdeles ha forskjellige myndighets- og ansvarsområder. Der FOH har ansvaret for hele landet samt norske styrker i utlandet, har politimestrene et geografisk område som er avgrenset til de enkelte politidistriktene. Der politimestrene har en fristilt og langt på vei autonom stilling i forhold til Politidirektoratet, er FOH knyttet tettere til forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet.

3.5.4 Ulike grader av politisk styring

Det er ulike grader av politisk styring i politi og forsvar. Dette skyldes en grunnleggende forskjell mellom hvor politisk brennbart bruk av militære styrker anses å være i forhold til bruk av polisiære styrker.

65 Forsvaret (2014), *Forsvarets fellesoperative doktrine 2014*, Oslo: Forsvaret: 38–40.

66 Prop. 151 S (2015-1016), *Kampkraft og bærekraft*: 56.

67 Politidirektoratet (2011), *Politiets beredskapssystem del 1, retningslinjer for politiets beredskap*, Oslo: Politidirektoratet: 32.

68 Ibid.

Arbeidsgruppen har erfart at bruk av Forsvaret i dag gjennomgående anses som klart mer politisk brennbar enn bruk av politiet, og at politisk ledelse har en tettere, mer «intervenerende» styring med Forsvaret. Dette gir en asymmetri mellom politi og forsvar når det gjelder graden av politisk styring, særlig hvor «langt ned» i etatene den politiske styringen vanligvis går. Forsvarets personell er dermed blitt vant til og stort sett fortrolig med tett politisk oppfølging og en relativt inngripende styring av sin virksomhet, ofte helt ned på taktisk nivå. Som fagfolk flest ønsker de seg nok mange ganger klarere skiller mellom fag og politikk, men Forsvarets personell har i dag avfunnet seg med at militærfaget dypest sett er et politisk betont fag som styres tett.

I politiet er dette annerledes. Selv om politiets virksomhet også tidvis kan være politisk brennbar, handler den primært om å håndheve landets lover i tråd med grunnprinsippene i norsk stats- og forvaltningsskikk. Dette gjør at politietaten er beskyttet mot politisk inngripende styring på en helt annen måte enn militæretaten. Arbeidsgruppen har da også erfart at den politiske styringen i justissektoren normalt er mer overordnet og mindre inngripende enn i militæretaten. Selv om det finnes unntak, går den politiske styringen vanligvis ikke så «langt ned» i justissektoren som i forsvarsektoren, og dermed er heller ikke personellet vant til dette og fortrolig med det på samme måte som i Forsvaret.

Den mest synlige konsekvensen av denne grunnleggende asymmetrien er ulike grader av organisatorisk sentralisering i henholdsvis justis- og forsvarssektoren. Politireformen med reduksjonen til 12 politidistrikter, samt ambisjoner om å bygge opp en viss ledelseskapasitet på nasjonalt nivå i Politidirektoratet, gir riktignok noe mer sentralisering, men langt fra like mye som i forsvarssektoren, hvor den operative ledelsen er sentralisert til Forsvarets operative hovedkvarter og situasjonssenteret i forsvarsstab/departement. En sentralisert organisasjon betyr at forholdene ligger bedre til rette for mer toppstyring og kontroll, og dermed også for mer formalisert politisk involvering i virksomheten, mens desentralisering betyr at myndighet (og i noen grad ansvar) i større grad er distribuert til lavere nivåer på permanent basis.

Arbeidsgruppen vil understreke at en asymmetri på dette området kan få stor betydning når to organisasjoner skal virke sammen. Dette er da også blitt tydelig i samtalene gruppen har hatt med aktørene i sektorene. Den mest desentraliserte organisasjonen er mer operativ og jobber raskere enn den mest sentraliserte, hvor sakene oftere må avklares med toppledelsen. Men det kan også være tilfeller der den mest sentralstyrte organisasjonen vil ha betydelig større handlingskraft, særlig i større scenarier hvor flere ressurser må virke sammen.

De forskjellige gradene av sentralisering reflekteres også i forskjellige konseptuelle forståelser av hvordan operasjoner planlegges og gjennomføres. De to har også utviklet forskjellige begrepsapparater som ligger til grunn i strategidokumentene og de operative doktrinene (se ovenfor). Blant annet er planprosessene i det militære systemet normalt mer omfattende og langsiktige enn i politiet, som har mye kortere tidsperspektiver i sine operative konsepter og en annen forståelse av målsettinger, virkemidler og metoder.

Arbeidsgruppen har særlig festet seg ved de konsekvenser dette kan ha under en bistandsoperasjon der politi og forsvar opererer sammen. Først og fremst vil en slik operasjon, som fortsatt er en politioperasjon, kunne få langt større politisk oppmerksomhet enn en vanlig politioperasjon. Den politiske styringen kan også bli mer inngripende og gå mye «lengre ned» enn det politiet er vant til. Det finnes eksempler på dette, blant annet under åpningen av Stortinget høsten 2012. Politisk ledelse i justisdepartementet grep da inn med direkte styring av hvordan Forsvarets helikoptre *ikke* skulle brukes etter at politimesteren i Oslo først hadde anmodet om helikopterbistand og bistandsoperasjonen var i gang.⁶⁹

Spørsmålet om hvilke vurderinger som er faglige og hvilke som er politiske, er et av de mest omdiskuterte i norsk sentralforvaltning og det finnes knapt fasitsvar. Til dette kommer at vurderinger og beslutninger som i utgangspunktet er faglige, kan gå over til å bli politiske spørsmål under gitte kontekstuelle forhold. Samtidig kan saker som i utgangspunktet er politisk brennbare, gå over til å bli saker av mer faglig og teknisk art hvis konteksten tilsier det. Arbeidsgruppen legger til grunn at det norske samfunnet med rette oppfatter det som mer sensitivt og dramatisk når Forsvaret settes inn, og at det dermed er mer krevende for norske myndigheter å legitimere bruk av Forsvaret enn av politiet.

3.6 Nærmere om politiets og Forsvarets handlingsplikt

Tjenestegjørende personell i politi og forsvar har plikt til å handle. Det forventes også at operativt personell utviser mot og handlingskraft i farlige situasjoner der alminnelige borgere kommer til kort. Samfunnet har selektert, utrustet og trent personell i forsvar og politi med dette for øye. Arbeidsgruppen understreker at forholdet mellom dette personellet og samfunnet ikke bare handler om det som er regulert i lover og regler, men må hvile på en grunnleggende forutsetning om at personell i politiet og Forsvaret vil gjøre sitt ytterste for å løse alle vanskelige og farlige situasjoner som måtte oppstå.

⁶⁹ NTB Tekst 27.12.2012; Dagbladet 27.11.2012.



3.6.1 Politiet

Politiet har en handlingsplikt når menneskers liv eller helse er i fare som følge av kriminelle handlinger, ulykker eller naturkatastrofer. Politiloven § 2 nr. 1, 3 og 4 sier at politiet blant annet skal «beskytte personer», «stanse kriminell virksomhet» og «yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner».

Spesifikt når det gjelder ulykkes- og katastrofesituasjoner bestemmer politiloven § 2, tredje ledd, første punktum at det tilligger «politiet å iverksette de tiltak som er nødvendige for å avverge fare og begrense skade.» Videre har politiinstruksen § 8-1 og § 8-4 bestemmelser om at politiet skal ha sin oppmerksomhet rettet mot alt

som utsetter allmenheten for fare, og hvis situasjonen tilsier det straks gripe inn med nødvendige forholdsregler i form av vakt, avsperring eller lignende.⁷⁰ En polititjenesteperson som oppdager brann skal straks gjøre det hun eller han kan for å redde liv. Når en polititjenesteperson ankommer åstedet for en straffbar handling følger det av instruksens § 10-3 at vedkommende først pålegges «å hjelpe eller besørge hjelp til personer som har tilkommet skade og ellers sette i verk det som er mulig for å hindre at andre blir skadet». Handlingsplikten er klarest i brann-, ulykkes- og katastrofetilfeller.

⁷⁰ Alminnelig tjenesteinstruks for politiet av 22. juni 1990.

I følge professor Tor-Geir Myhrer ved Politihøgskolen er årsaken:⁷¹

[...] trolig at dette er situasjoner hvor det er størst behov for å fastsette at også politiet har en plikt, fordi det i disse situasjonene er like nærliggende å tenke på handlingsplikten for andre offentlige etater som brannvesenet, helsevesenet og Sivilforsvaret. At man ikke har en tilsvarende klar regulering av politiets handlingsplikt når menneskers liv eller helbred er i fare pga. pågående voldelig kriminell atferd, er trolig først og fremst et uttrykk for at plikten er åpenbar og at politiet er alene om den.

22. juli-kommisjonen sier på sin side følgende om handlingsplikten:⁷²

Utgangspunktet er at politiet har plikt til å handle for å avverge eller begrense fare eller skade på de interesser og verdier politiet skal beskytte. Plikten til å handle påhviler både etaten som sådan og hver enkelt polititjenestemann, og skjerpes når personers liv og helse trues. Plikten kommer ikke til uttrykk i noen generell bestemmelse, men er fastsatt eller direkte forutsatt i flere bestemmelser i lov- og instruksverk.

Som det fremgår av dette sitatet, er den fullstendige handlingsplikten implisitt og må utledes fra et fragmentarisk bilde av rettsregler. I tillegg har politiet en lydighetsplikt. Lydighetsplikten er den plikt som en undergitt polititjenesteperson har til å følge og utføre ordrer som blir gitt av en foresatt eller en annen med ordremyndighet.⁷³ Lydighetsplikten er fastsatt i politiinstruksen § 6-1, annet ledd, første punkt og lyder: «En politimann plikter å adlyde ordre fra en foresatt med mindre ordren klart antas ulovlig eller åpenbart ikke angår tjenesten.»

Handlingsplikten kombinert med lydighetsplikten gir det fullstendige bildet av politiets plikt til å handle. Det vil si at i tillegg til den selvstendige handlingsplikt som påligger enhver polititjenesteperson, har hun eller han også plikt til å utføre ordre (handling) som pålegges av overordnet. 22. juli-kommisjonen uttrykker det slik:⁷⁴

Den selvstendige handleplikten gjelder også der tjenestemannen inngår i en aksjon, står under direkte kommando av en innsats- eller aksjonsleder og får ordrer som vedkommende plikter å adlyde. Innholdet i handleplikten

må da tilpasses den aktuelle situasjonen. [...] Under gitte omstendigheter kan handleplikten utløse krav om selvstendig inngripen fra tjenestemannens side utover det ordren måtte påby. Før det handles i en slik situasjon, skal tiltaket klareres med ordregiver så langt det er mulig og tiden tillater.

Et brudd på handlingsplikten eller nektelse av å følge ordre i en farlig situasjon, vil kunne være straffbart som grov uforstand i tjenesten, brudd på tjenesteplikt eller brudd på andre straffebud som regulerer hjelpeplikt.

3.6.2 Forsvaret

På militær side vil handlingsplikten i forbindelse med bistand til politiet utløses ved anmodning om bistand. Det er dermed i utgangspunktet ikke tale om en selvstendig handlingsplikt for militært personell i Norge i fredstid utover de plikter som påligger enhver annen borger. En plikt til å handle vil først inntreffe etter at politiet har anmodet Forsvaret om bistand, og bistandsoppdraget har materialisert seg i en militær ordre. Eventuelt kan det også tenkes at tjenesteplikter er gitt i stående regelverk (lov, forskrift, direktiv, ordre og liknende).

Når en militær ordre eller tjenesteplikt først foreligger, er det flere bestemmelser i militær straffelov som understreker handlingsplikten og plikten til å følge ordre.⁷⁵ Eksempelvis bestemmer § 26 at «frygt for personlig fare» ikke fritar for straff ved forsømmelse av militære tjenesteplikter. Nødverge- og nødrettsbestemmelsene fritar militært befal for straff, hvis hun eller han må tvinge en ordre gjennom. § 25 og § 46 fastsetter straffansvar for å unnlate å følge ordre. Hvis ordrenektelsen fører til tap av menneskeliv eller betydelig skade er strafferammen 10 år. I tillegg er det bestemmelser som straffer unnlatelse av utføring av tjenesteplikter og grov og simpel uforstand i tjenesten, jf. § 77 og § 78.

Sammenlignet med det fragmenterte og noe uklare regelverksgrunnlaget bak politiets handlingsplikt, har den militære handlingsplikten et tydelig og robust lovgrunnlag, negativt angitt i diverse bestemmelser i militær straffelov. Arbeidsgruppen har merket seg at det i den senere tid stilles spørsmål om den såkalte «plakaten på veggen» vil gi militært befal en handlingsplikt ved terrorangrep på Norge.⁷⁶ Plakaten på veggen er skrevet med tanke på forsvar av Norge mot væpnet angrep utenfra og fastslår at militære sjef og militært befal på eget initiativ skal gjøre motstand – også når kampen måtte fremstå som nytteløs. I tillegg fastsettes en plikt til å iverksette sikring og tiltak mot femtekolonister.

⁷¹ Tor-Geir Myhrer, Politihøgskolen, *Handleplikten ved farlige politioperasjoner*, av juni 2013, https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1661.pdf

⁷² NOU 2012: 14, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*: 128.

⁷³ Tor-Geir Myhrer, Politihøgskolen, *Handleplikten ved farlige politioperasjoner*, av juni 2013, pkt 1.1.

⁷⁴ NOU 2012: 14, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*: 128–9.

⁷⁵ Lov av 22. mai 1902, Militær straffelov.

⁷⁶ Forskrift av 10. juni 1949, *Direktiver for militære befalingsmenn og militære sjef ved væpnet angrep på Norge*.



Terroranslag, altså anslag som ikke er å anse som væpnet angrep på Norge, er ikke omfattet av plakaten på veggen. Det kan derfor vanskelig hevdes at den pålegger militært personell en handlingsplikt i slike situasjoner. Det er likevel slik at militære tjenesteplikter kan følge av en gitt situasjon, som forberedelse av bistand til politiet, å melde fra om relevante kapasiteter, å fremføre styrker i påvente av anmodning fra politiet og så videre.

En eksplisitt handlingsplikt kan tenkes i ekstreme situasjoner hvor viktige institusjoner blir angrepet samtidig, hvor politiet blir lammet, mens avdelinger i Forsvaret er intakte. Da vil det være en forventning om handling, som ikke kan utledes fra plakaten på veggens bokstav, men som er i dens ånd. En straffesanksjonerbar handlingsplikt vil kunne oppstå for militære befalingsmenn, men sannsynligvis vil forsvarsledelsen tidlig være på banen med nødvendige militære vurderinger og ordre.

3.6.3 Handlingsimperativ og mot hos tjenestepersonellet

Spørsmålet om handlingsimperativ og personlig mot hos personell i forsvar og politi er primært et spørsmål om kultur. Samtidig er disse «dygdene» hjemlet i lov. Både politiet og Forsvaret har en uomtvistelig handlingsplikt ved gjennomføring av bistandsoppdrag. Paradoksalt nok er det slik at bistandsyter – altså Forsvaret – etter ordre har en større uttalt og sterkere sanksjonert handlingsplikt enn sin oppdragsgiver, politiet. Under militær kommando opprettholdes det militære personellets strenge handlingsplikt også i bistandsoperasjoner. Dette gjenspeiles i arbeidsgruppens forslag til instruks på dette punkt (vedlegg 1, § 6 og § 7).

Politiets handlingsplikt er en av de mest sentrale av politiets tjenesteplikter, og den strekker seg langt, selv om den ikke er fullstendig formalisert gjennom lov. Arbeidsgruppen legger 22. juli-kommisjonens vurdering av politiets handlingsplikt til grunn. Fra flere, deriblant Ragnar L. Auglend,⁷⁷ argumenteres det for at handlingsplikten bør formaliseres og at hjemmelsgrunnlaget for politiets ordremyndighet og lydighetsplikt bør «oppgraderes» fra politiinstruksen til politiloven.⁷⁸

⁷⁷ Ragnar L. Auglend er tidligere dommer, politimester, sjef Politi-høgskolen og avdelingsdirektør ved Justisdepartementets politiavdeling. Han er i dag tilknyttet Universitetet i Bergen som forsker og har blant annet skrevet en doktoravhandling om handlingsplikt.

⁷⁸ Ragnar L. Auglend (2016), *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*, Oslo: Gyldendal juridiske.



4.

Rettslige rammer for bistand fra Forsvaret til politiet

4.1 Konstitusjonelle rammer for Forsvarets bistand til politiet

Politi og forsvar utgjør to grener av den utøvende makt, som tradisjonelt og etter sin karakter har ulike oppgaver. Mens politiet skal ta seg av den indre orden og sikkerhet, skal Forsvaret verne landet i krigstid og mot ytre fiender. Mellom disse to funksjonene er det en grenseflate, som kan tenkes organisert og regulert på ulike måter, med forskjellige regler for samarbeid og ansvarsfordeling.

Det konstitusjonelle utgangspunktet for styring av politi og forsvar er den generelle regelen i Grunnloven § 3 om at «Den utøvende makt er hos kongen», som formelt betyr kongen i statsråd. Reelt og politisk betyr det regjeringen. I § 12 annet ledd heter det at videre at «Kongen fordele forretningene blant statsrådets medlemmer således som han finner det tjenlig». Det betyr at det er opp til regjeringen å fordele kompetanse og oppgaver mellom statsrådene, og dermed også mellom de underliggende departementene, og mellom ytre etater. Grunnlovens føring er kun at oppgavene skal fordeles på en måte som er «tjenlig», eller med andre ord *hensiktsmessig*. Den fordelingen man velger, vil så være styrende for hvilke statsråder som politisk og konstitusjonelt står ansvarlig for hva.

Dette innebærer at regjeringen som utgangspunkt står konstitusjonelt fritt til å organisere og regulere forholdet mellom politi og forsvar, herunder fordele arbeidsoppgaver og ansvarsområder, fastsette prosedyrer for bistand og samarbeid og så videre. Hjemmelen er den alminnelige instruksjonsmyndigheten, og vedtak treffes av Kongen i statsråd, som kongelig resolusjon, enten i form av generelle regler (instrukser) eller som beslutning i enkeltsaker. Denne kompetansen kan, her som ellers, delegeres videre til den enkelte statsråd, som vil kunne være justisministeren eller forsvarsministeren, men i prinsippet også andre, som for eksempel statsministeren.

Den konstitusjonelle friheten for regjeringen til å fordele arbeidsoppgaver og ansvar mellom politi og forsvar ut fra hva som er tjenlig, er etter Grunnloven begrenset av § 101 tredje ledd (tidligere § 99) om at:

Regjeringen har ikke rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov, med mindre en forsamling forstyrrer den offentlige ro og ikke øyeblikkelig oppløses etter at de lovbestemmelser som angår opprør, tre ganger høyt og tydelig er opplest for forsamlingen av den sivile øvrighet.

Bestemmelsen har stått uendret siden 1814, med unntak av en språklig oppdatering i 2014. Som det fremgår, regulerer den ikke forholdet mellom politi og forsvar generelt, og den stenger ikke for bruk av Forsvaret til sivile oppgaver, herunder bistand både til politiet og andre etater. Men den setter rammer for adgangen «til å bruke militær makt mot innbyggerne». Politiets adgang til å bruke makt er til sammenligning ikke nevnt i Grunnloven, og er ansett som selvsagt. Men militær makt er det bare adgang til å bruke overfor innbyggerne innenfor de rammer som § 101 tredje ledd angir.

Det viktigste i § 101 tredje ledd er første del, om at «Regjeringen har ikke rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov». Dette har av mange vært lest og forstått som et absolutt forbud mot å bruke Forsvaret mot borgerne. Men det var ikke dette våre grunnlovsfedre i 1814 mente. For dem var det «uten etter lov» som var det sentrale. Det skulle være opp til folket selv, gjennom sine tillitsvalgte på Stortinget, å bestemme om og i så fall på hvilke vilkår militærmakten skulle kunne brukes mot innbyggerne. For en nasjon i overgang fra enevelde til folkestyre var det viktig å slå fast at Kongen ikke lenger etter eget forgodtbefinnende skulle kunne sette inn soldater mot borgerne. Bestemmelsen sikret at Stortinget fikk kontroll med hva militærapparatet kunne brukes til overfor sivilbefolkningen.

Slik sett er § 101 tredje ledd først og fremst en bestemmelse om maktfordeling. Den er av prosessuell karakter, og setter ikke materielle skranker for Stortingets adgang til å regulere bruk av forsvarsmakten. Tvert imot synes den å forutsette en slik lovhjemmel. Dette ble imidlertid aldri fulgt opp. Over 200 år gikk etter 1814 uten at det ble gitt noen slik lovregel som Grunnloven krever. Kun på enkelte områder har dette vært regulert. I beredskapsloven av 1950 er det særlige regler om forholdet mellom politi og forsvar i krigstid.



Og for Kystvaktens og grensevaktens adgang til å utøve politimyndighet er det i nyere tid gitt særskilte regler. Men noen generell lovregulering har det ikke vært.

I en slik situasjon ble § 101 tredje ledd et rettslig forbud mot «bruk av militær makt mot innbyggerne», annet enn i de helt spesielle tilfelle og på de nokså upraktiske vilkårene som resten av paragrafen angir. Dette har så formet en norsk tradisjon med et relativt klart skille mellom politi og forsvar – klarere enn i mange andre land.

Rekkevidden av skranken i § 101 tredje ledd har bare unntaksvis blitt satt på spissen i praksis, eller vært drøftet på prinsipielt grunnlag. Størst debatt var i forbindelse med Alta-aksjonen i 1981, der spørsmålet gjaldt utlån av militært materiell til politiets aksjon mot demonstranter. Daværende forsvarsminister, med støtte i en betenkning fra professor Carsten Smith, stanset den planlagt bistanden, under henvisning til at det var tvilsomt om den var forenlig med Grunnloven.

I etterfølgende juridiske utredninger fra Justisdepartementets lovavdeling og professor Carl August Fleischer kom imidlertid begge til at Grunnloven ikke stenger for at Forsvaret kan yte bistand til politiet, for eksempel med transport, innkvartering, materiell og liknende. Skranken i § 101 tredje ledd gjelder bare i tilfeller der militært personell deltar aktivt og direkte i fysisk maktbruk mot sivile borgere. Videre ble det påpekt at bestemmelsen ikke stenger for militær maktbruk mot

utenlandske terrorister på norsk jord, og at den også må tolkes i sammenheng med regler om nødrett og nødverge. I senere myndighetspraksis er det denne tolkningen som har vært lagt til grunn, med det handlingsrom den har gitt.

Det praktiske behovet for bistand fra Forsvaret til politiet har eksistert lenge, og det samme gjelder behovet for å ha klare retningslinjer for dette. Det er grunnen til at det allerede i 1965 ble gitt et rundskriv fra departementet om temaet. I 1998 ble dette erstattet av en instruks gitt ved kongelig resolusjon om Forsvarets bistand til politiet i fred, som senere ble revidert og vedtatt på nytt i 2003 og 2012. Det er med andre ord en over femti år lang praksis for at regjeringen har gitt regler for bistand fra Forsvaret til politiet. Dette er ikke et nytt felt. Bakgrunnen er samfunnsmessige behov, som bare har blitt tydeligere med årene.

Hjemmelen for bistandsinstruksen har til nå vært regjeringens alminnelige instruksjonsrett. Det har ikke vært noen lovhjemmel, og forholdet til § 101 tredje ledd har vært ansett ivaretatt dels under henvisning til at det aller meste av bistanden ikke innebærer maktbruk, og dels ved henvisning til sedvane, supplert med nødrett eller nødverge. Dette har i praksis vært godtatt av de aller fleste, og i liten grad vært gjort til gjenstand for offentlig debatt. Men i prinsippet har det vært et spenningsforhold til § 101 hver gang det har vært tale om bistand med mulig maktbruk, såkalt håndhevelsesbistand.

Dette er nå løst gjennom politiloven § 27 a, som ble vedtatt av Stortinget i juni 2015. Det skjedde enstemmig og uten særlig politisk debatt, til tross for at det gjaldt et lovvedtak av stor prinsipiell betydning. 201 år etter at Grunnloven oppstilte krav om lovhjemmel for bruk av militærmakt mot innbyggerne, kom den på plass.

Etter at § 27 a er vedtatt, er de tidligere statsrettslige diskusjonene om rekkevidden av § 101 tredje ledd nå mest av akademisk interesse. Hjemmelen er på plass, og den gir et betydelig handlingsrom for bruk av militærmakt der det anses nødvendig.

Formålet med § 27 a var å oppfylle Grunnlovens krav om lovhjemmel, og den går ikke særlig mye lenger enn dette. Den regulerer ikke det nærmere samarbeidet mellom politi og forsvar, men forutsetter at dette skal fastsettes i en utfyllende instruks. I siste ledd av paragrafen er Kongen gitt fullmakt til å gi «nærmere bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet». Dette kommer i tillegg den alminnelige instruksjonsmyndigheten som Kongen i statsråd har til å regulere forhold i den utøvende makt.

Når en ny instruks nå skal gis, er det konstitusjonelle hjemmelsgrunnlaget med andre ord todelt – både den alminnelige instruksjonsretten og lovhjemmelen i § 27 a siste ledd. Instruksen skal utfylle § 27 a. Men den kan også brukes til å gi regler utover dette, om andre forhold som faller inn under instruksjonsretten.

Siste del av Grunnloven § 101 tredje ledd gir en særskilt hjemmel for bruk av militær makt mot innbyggerne når «en forsamling forstyrrer den offentlige ro og ikke øyeblikkelig oppløses etter at de lovbestemmelser som angår opprør, tre ganger høyt og tydelig er opplest for forsamlingen av den sivile øvrighet». Denne regelen ble ikke opphevet under grunnlovsrevisjonen i 2014, og gjelder i prinsippet fortsatt, selv om den kan synes gammeldags. For alle praktiske formål må man imidlertid kunne legge til grunn at den er erstattet av bistandsinstruksen. I den grad politiet måtte ha behov for bistand fra Forsvaret i situasjoner der folkemengden «forstyrrer den offentlige ro», bør det kun skje så langt § 27 a tillater dette, og etter de retningslinjer som følger av instruksen, ikke ved å lese høyt utdrag fra straffeloven.

4.2 Den nye bestemmelsen i politiloven § 27 a

Bakgrunnen for det lovarbeidet som førte frem til den nye bestemmelsen i politiloven § 27 a var terrorhandlingen den 22. juli 2011, og den etterfølgende debatten om sikkerhet og beredskap. Allerede høsten 2011 ble det satt i gang en revisjon av den daværende bistandsinstruksen, og senere ble det fra flere hold påpekt at

adgangen for Forsvaret til å bistå politiet burde gjennomgås og lovfestes i tråd med Grunnlovens krav.⁷⁹ I februar 2012 ble det nedsatt en departemental arbeidsgruppe for å utarbeide forslag til en lovmessig forankring av bistandsinstruksen. Gruppens mandat ble etter hvert utvidet til også å omfatte luftbårne terroranslag. I juni 2013 ble gruppens forslag til en ny egen lov «om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet» sendt på høring. En rekke høringsinstanser var imidlertid kritiske, og ga uttrykk for at utkastet krevde ytterligere utredning.

Blant annet på bakgrunn av innspill fra høringen, besluttet regjeringen at spørsmålet om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terrorangrep (såkalt «renegade») best kunne behandles særskilt. Videre ble det besluttet at det ikke var nødvendig med en egen lov om bistand fra Forsvaret til politiet, og at dette mer hensiktsmessig kunne reguleres gjennom en kortfattet hjemmelsbestemmelse i politiloven, utfyllt med en instruks.

Justis- og beredskapsdepartementet gikk deretter videre med denne modellen, og fremla i mars 2015 proposisjon om en ny § 27 a i politiloven om «Bistand fra Forsvaret», samt endringer i § 20.⁸⁰ Forslaget ble behandlet av Stortinget i justiskomiteen våren 2015 og vedtatt enstemmig den 10. juni.⁸¹ De relativt utførlige forarbeidene i proposisjonen fikk full tilslutning på Stortinget, og gir god veiledning til forståelsen av paragrafen.

Hovedformålet med den nye § 27 a er i følge forarbeidene «å oppfylle Grunnlovens krav om lovhjemmel for Forsvarets bruk av makt mot innbyggerne ved bistand til politiet».⁸² Videre er det presisert at modellen i all hovedsak er ment som en videreføring av gjeldende praksis, slik den gradvis har dannet seg gjennom flere tiår.

Vedtagelsen av § 27 a endrer ikke hovedprinsippet etter norsk rett, om at det er *politiets* oppgave og ansvar å opprettholde ro og orden i fredstid, også ved ekstraordinære hendelser og alvorlige anslag, slik som terrorangrep. Politiet kan imidlertid anmode Forsvaret om «bistand», og Forsvaret kan gi dette, innenfor nærmere bestemte rammer. Det forutsettes en «anmodning».

⁷⁹ Dette ble tatt opp med stor kraft fra mange hold ganske umiddelbart etter terrorangrepet 22. juli 2011. Se blant annet NOU 2012: 14, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*: 459 (En av hovedkonklusjonene i rapporten fra 22. juli-kommisjonen var at det burde «vurderes om Forsvaret skal ha ytterligere støtteoppgaver til politiet ved terrorangrep»); NOU Innst. 207 S (2011–2012), kapittel 1.4, *Samhandling mellom politiet og Forsvaret*; Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*; Meld. St. nr. 29 (2011–2012), *Samfunnssikkerhet*; Meld. St. nr. 21 (2012–2013).

⁸⁰ Prop. 79 L (2014–2015), *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*.

⁸¹ Innst. 326 L (2014–2015), *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*.

⁸² Prop. 79 L (2014–2015), *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*: 5.

Men hvordan dette nærmere skal operasjonaliseres sier § 27 a ikke noe om, og her er det rom for ulike løsninger.

Rettsteknisk er § 27 a bygget opp slik at første ledd angir de tilfellene der politiet kan be om bistand i situasjoner som vil kunne innebære militær maktbruk. Annet ledd presiserer at når Forsvaret utøver makt som ledd i bistand, må det skje innenfor de samme rammer som gjelder for politiets egen maktbruk. Tredje ledd utvider adgangen til å gi bistand i situasjoner som ikke innebærer militær maktbruk – slik som med «materiell, spesialkyndig operatørpersonell og annet». Fjerde ledd gir Kongen myndighet til å gi «nærmere bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet».

Oppbyggingen viser at det sentrale kriteriet ved utformingen av § 27 a har vært spørsmålet om bruk av *makt*. Første ledd angir de tilfellene der det kan ytes bistand som vil kunne innebære militær maktbruk, annet ledd setter rammer for denne maktbruken, og tredje ledd handler om bistand i situasjoner som ikke krever militær maktbruk. Til sammen angir dette yttergrensene for Forsvarets mulige maktbruk.

Etter § 27 a første ledd er det tre situasjoner der Forsvaret etter anmodning kan bistå med bruk av militær makt. For det første omfatter det «forebyggelse og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur». For det andre «ettersøking og pågripelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare». Og for det tredje «ulykker, naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, eiendom og for å opprettholde ro og orden». I hovedsak er dette en videreføring av tidligere instruks, men med visse utvidelser.

Til sammen dekker de tre alternativene i § 27 a første ledd et bredt spekter av mulige situasjoner, fra terrorangrep til jakt på farlige personer til større ulykker. Flere av kriteriene er skjønnspreget, og her vil det være opp til aktørenes vurdering i den enkelte sak om situasjonen er alvorlig nok til å rettferdiggjøre militær maktbruk. I forarbeidene er det presisert at man ikke trenger å vente til krisen har kommet.⁸³ Det er tilstrekkelig at det *kan* være et anslag på gang, eller at det *kan* være risiko for at en person vil sette menneskers liv i alvorlig fare. Det oppstilles ikke noe strengt sannsynlighetskrav til faresituasjonen. Videre er det presisert at politiet kan be om bistand både i forkant, i forbindelse med og i etterkant av et angrep eller en ulykke. Forsvaret kan således bistå både med forebygging, håndtering og reparasjon.

I listen over situasjoner som kan utløse bistand etter første ledd er demonstrasjoner, sivil ulydighet og opptøyer ikke tatt med som noe eget punkt. I slike tilfelle vil bruk av militær makt mot innbyggerne være særlig problematisk, og dette er derfor ikke omfattet, selv om politiets håndtering av slike hendelser vil kunne være svært ressurskrevende. Men dersom opptøyer utarter på en slik måte at de går over til «anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter» må det anses å være omfattet.

Til sammen gir § 27 a første ledd en relativt vid adgang for politiet til å be om bistand fra Forsvaret som vil kunne kreve bruk av militær makt mot innbyggerne. Når og hvordan denne adgangen skal brukes vil være opp til en konkret vurdering i den enkelte sak. Det gjelder både om Forsvaret skal kalles inn, og hvor omfattende maktbruk som er nødvendig. I § 27 a annet ledd er det presisert at Forsvarets maktbruk må skje innenfor de samme rammer som gjelder for politiet selv. Dette er nærmere drøftet nedenfor.

I situasjoner som ikke vil kreve militær maktbruk, har politiet etter § 27 a tredje ledd en alminnelig adgang til å be Forsvaret om bistand i form av «materiell, spesialkyndig operatørpersonell og annet». Slik materiellbistand vil kunne ytes innenfor hele politiets virkeområde, både i den daglige drift og ved ekstraordinære situasjoner. Det er presisert i forarbeidene at lån av materiell også kan være aktuelt ved politiaksjoner for å opprettholde den alminnelige ro og orden, slik som demonstrasjoner, eller for å gjennomføre offentlige myndigheters lovlig fattede vedtak, slik som i Alta-saken.⁸⁴

Videre er det påpekt at bistanden enten kan skje ved at Forsvaret overleverer sitt utstyr til politiet, eller at utstyret stilles til politiets disposisjon, men opereres av fagkyndig militært personell. Slikt utstyr kan omfatte samband, helikoptre, pansrede kjøretøy og våpen, samt innkvartering og forpleining i Forsvarets militærleirer. Det styrende prinsipp bak adgangen til utlån av materiell fra forsvar til politi er etter forarbeidene «at statens tilgjengelige ressurser allokeres dit behovet er størst».

I praksis har det til nå vært sondret mellom anmodning om «håndhevelsesbistand», som kan omfatte bruk av militær makt, og anmodning om «alminnelig bistand», om gjelder andre situasjoner. Dette skillet er ikke videreført i § 27 a. I stedet vil det være opp til en konkret vurdering i den enkelte sak om situasjonen utvikler seg slik at den vil falle inn under de kriterier som kan utløse bruk av militærmakt etter første ledd. Praksis til nå viser at bare et lite fåtall av de mange

83 Prop.79 L (2014–2015), *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*: 14.

84 Ibid: 18–9.

bistandsanmodningene hvert år gjelder situasjoner der militær makt kan være påkrevet. Det aller meste er «alminnelig bistand» i form av helikoptertransport, fjerning av eksplosiver (EOD), eller annen assistanse fra militært personell, for eksempel ved oversvømmelser, skredsøk eller lignende. Vedtagelsen av § 27 a er ikke ment å gjøre endringer i dette.

Det som er regulert i § 27 a er de situasjonene der bistand fra Forsvaret kan være aktuelt, med eller uten bruk av militær makt. Paragrafen er først og fremst en hjemmelsbestemmelse, og den gir ikke nærmere regler for hvordan bistanden skal gjennomføres. Dette er forutsatt regulert i instruks. Om dette heter det i proposisjonen på side 5 blant annet følgende:

På bakgrunn av formålet med lovforslaget reguleres ikke alle sider ved Forsvarets bistand til politiet. Områder som ikke er foreslått regulert i loven er blant annet forutsetninger for bistand, ledelse, hvem som beslutter bistand, opplæring av militært personell, kostnadsdekning mv.

Og videre på side 12:

Også regler om forhold som knytter seg til selve gjennomføringen av Forsvarets bistand til politiet, herunder om ledelse og operative spørsmål, må som i dag reguleres nærmere i bistandsinstruksen. Det samme gjelder regler om forutsetninger for bistand, kostnadsdekning, prosedyrer vedrørende fremming og avgjørelse av bistandsanmodninger (herunder spørsmålet om hvilke bistandsanmodninger som skal forankres på departementsnivå), regulering av våpenbruk, samt regler om øvelse, opplæring og planverk.

Innenfor rammen av § 27 a har således Stortinget gitt rom for bistand fra Forsvaret til politiet, og det har nærmere angitt de situasjonene der dette kan skje. Utover dette er det fortsatt opp til Kongen i statsråd, i praksis regjeringen, å bestemme hvordan bistandsordningen nærmere skal utformes. Her er det rom for ulike løsninger, og som også kan videreutvikles og revideres over tid, i lys av praktiske behov og erfaringer.

4.3 Rammer for maktbruk ved bistandsoperasjoner – politiloven § 6 m.v.

Bruk av militær våpenmakt er den kraftigste form for maktbruk samfunnet kjenner, og det er dette Forsvaret er opprettet og utrustet for. Adgangen for staten til om nødvendig å bruke militær makt mot ytre fiender følger av Grunnloven §§ 25 og 26, og trenger ikke annen hjemmel. For maktbruk mot egne innbyggere i fredstid er det derimot naturlig med rettslige rammer. Dette er nå presisert i § 27 a annet ledd:

Ved bistand som nevnt i første ledd kan Forsvaret utøve makt innenfor de rammer som følger av § 6.

Setningen har to funksjoner. For det første gir den en hjemmel for Forsvarets maktbruk. For det andre angir den grensen for hvilken maktbruk som kan tillates. Makt kan bare utøves innenfor de rammer som følger av politiloven § 6, som vil si i henhold til de samme regler som gjelder for politiet. Politiloven § 6 har overskriften «Alminnelige regler om hvordan polititjenesten skal utføres», og de to avsnittene som særlig gjelder maktbruk lyder:

Politiet skal ikke ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt. De midler som anvendes, må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig. [...] Politiet kan anvende makt under tjenesteutførelsen i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig.

Som det fremgår av ordlyden, er kjernen i § 6 et forholdsmessighetsprinsipp. Politiet skal bare utøve makt så langt det er nødvendig og forsvarlig, og maktbruken må stå i forhold til den aktuelle situasjonen og det som skal oppnås.

For Forsvarets maktbruk innenfor eget kjerneområde gjelder ikke noen tilsvarende generell begrensning. Ved bekjempelsen av en ytre fiende er det ikke noe krav at maktbruken nødvendigvis trenger å være forholdsmessig. Men når Forsvaret skal bistå politiet mot egne innbyggere, følger det at maktbruken må være forholdsmessig og styres av de samme prinsippene som gjelder for politiet.

Politoloven § 6, som gjelder for politiets maktbruk, angir hvilke rammer som gjelder for den. Hjemlene følger av andre regler, i første rekke av straffeprosesslovens fjerde del, som nærmere regulerer de situasjonene der politiet kan anvende makt. Også her er det angitt et generelt forholdsmessighetsprinsipp, som er nedfelt i § 170 a i kapitlet om «Tvangsmidler» og som lyder:

Et tvangsmiddel kan brukes bare når det er tilstrekkelig grunn til det. Tvangsmidlet kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.

Selv om forholdsmessighetsprinsippet i politiloven § 6 og straffeprosessloven § 170 a også gjelder for Forsvaret når det bistår politiet, så må praktiseringen av dette i det konkrete tilfellet nødvendigvis ta høyde for at de situasjonene der Forsvaret kalles inn vil kunne være særlig alvorlige, og at Forsvaret er en annen type organisasjon enn politiet, med andre rutiner, trening og til dels andre

og tyngre våpen. Når Forsvaret anmodes om å bistå, kan det være fordi politiet ikke selv har tilstrekkelig kapasitet, og trenger ytterligere mannskaper eller utstyr. Men det kan også være fordi situasjonen er så alvorlig og ekstraordinær at det bare er Forsvaret som har tilstrekkelig tunge våpen, eller spesialtrente mannskaper, til å løse oppdraget. Forholdsmessighetsprinsippet tilsier at Forsvarets maktbruk ikke må gå lenger enn nødvendig og forsvarlig – men hvor langt det er, vil bero på en vurdering av den konkrete situasjonen.

For den enkelte ansatte i politiet, følger adgangen til å utøve makt av at man har såkalt *politimyndighet*. Dette er et begrep som brukes flere steder i politilovgivningen, og som er definert «som betegnelse på den samlede myndighet til å gi påbud og foreta inngrep overfor publikum, om nødvendig med makt, som er særegen for politiet». Kjernen i det å ha politimyndighet er dels at man kan gi pålegg som private plikter å rette seg etter, og dels at man om nødvendig kan utøve makt for å gjennomføre sine oppgaver.

Når Forsvarets personell skal bistå politiet i situasjoner som vil kunne kreve maktbruk, har det vært lagt til grunn at dette krever tildeling av (begrenset) politimyndighet, og det er også forutsatt i forarbeidene til den nye § 27 a.⁸⁵ Videre ble det presisert gjennom et nytt femte ledd i politiloven § 20, som lyder:

Militært personell som bistår politiet etter § 27 a, kan tildeles begrenset politimyndighet. [...] Kongen kan gi nærmere bestemmelser om politimyndigheten.

I et nytt åttende ledd i § 20 heter det nå videre at personer som tildeles begrenset politimyndighet som hovedregel skal undergis vandelsvurdering, men at dersom situasjonen ikke tillater dette, så «kan godkjent sikkerhetsklarering tre i stedet», og at dersom situasjonen krever det «kan kravet om sikkerhetsvurdering fravikes».

Militært personell som skal bistå politiet i situasjoner som kan kreve maktbruk må altså tildeles nødvendig politimyndighet. Samtidig gir § 20 mulighet til å instruksfeste dette på en fleksibel og hensiktsmessig måte

Arbeidsgruppens forslag på dette punktet er at anmodningen fra politiet (normalt en politimester) til Forsvaret om bistand i seg selv anses som en tildeling av nødvendig politimyndighet til å løse oppdraget, slik at det ikke er nødvendig med noe eget supplerende vedtak om dette. Når politiet først ber om bistand er det naturlig at anmodningen samtidig innebærer en

fullmakt. En slik forenkling av prosessen vil være viktig i tidskritiske situasjoner. Eventuell tvil om rekkevidden av myndigheten må anses ivaretatt ved at det er politiet som har den overordnede ledelsen av operasjonen, og dermed vil kunne bestemme rammene for Forsvarets maktbruk.

Personell fra Forsvaret har en annen type trening og annet utstyr enn polititjenestepersoner. Arbeidsgruppen vil ikke overdrive betydningen av dette, men det er viktig for ledere fra politi og forsvar å være klar over forskjellene ved bistandsoppdrag, slik at anmodninger og militære ordre tilpasses Forsvarets forutsetninger.

4.4 Behov og føringer for en ny bistandsinstruks

Selv om behovet for bistand fra forsvar til politi i dag oppleves som klarere enn tidligere, er ikke dette noe nytt. Det er lang praksis for kontakt og samarbeid mellom de to etatene, og dette har helt siden 1965 vært regulert, først i rundskriv og siden 1998 i en instruks som har vært revidert i flere runder, og som er resultat av de erfaringer og vurderinger som er gjort over lang tid. I forarbeidene til § 27 a er det presisert at den i det vesentlige er ment å videreføre allerede gjeldende praksis.

Etter arbeidsgruppens syn er det likevel naturlig at det nå foretas en full revisjon av bistandsinstruksen, snarere enn bare å revidere den gjeldende teksten fra 2012.

For det første følger dette av at man nå i motsetning til tidligere har en klar lovhjemmel for bistandsoperasjoner i den nye § 27 a. Bestemmelsen gir en ny rettslig ramme, og det følger også nye føringer av forarbeidene. Dette tilsier at man også ser på instruksen på nytt, fra bunnen av, og ikke bare flikker på den gamle.

For det andre er det flere svakheter ved gjeldende instruks. Dels er den relativt ordrik og omstendelig, og dels er den preget av den tidligere uklare hjemmels-situasjonen, og av spenninger og kompromisser mellom de to berørte etatene. Til sammen gjør dette at instruksen på viktige punkter ikke er så klar som den burde være, og ikke nødvendigvis sikrer best mulig koordinering og utnyttelse av samfunnets samlede ressurser.

Ved utformingen av en ny bistandsinstruks har det vært en ledetråd for arbeidsgruppen at den bør være det som populært kalles «infanterisikker», som betyr at den må kunne fungere operativt i vanskelige og tidskritiske situasjoner, og gi klare anvisninger til personell som ikke har juridisk trening eller tid til å grunne over spissfindigheter.

⁸⁵ Prop.79 L (2014–2015), *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*: 16–17.



Dette tilsier at instruksen bør være vesentlig kortere enn i dag, og at den må være så klar og konsis som mulig. Instruksen må nødvendigvis åpne for skjønn, og i den enkelte situasjon vil det kunne være nødvendig med vanskelige avveininger. Men rammene for skjønnet må være klare, og det bør ikke være tvil om tolkningen av reglene. Videre bør instruksen som tekst stå på egne ben, i den forstand at det ikke skal være nødvendig å slå opp andre regler og referanser. Konkret betyr det blant annet at ordlyden i § 27 a bør inntas direkte i instruksen, og det samme gjelder hovedinnholdet i § 6.

4.5 Rettigheter og plikter i situasjoner der bistand er aktuelt

Slik § 27 a er utformet, er den en «kan-regel», ikke en «skal-regel». Det gjelder begge de berørte etater. Etter § 27 a har politiet adgang til å be Forsvaret om bistand, men den oppstiller ikke noen plikt til å gjøre det. Og Forsvaret på sin side «kan» etter ordlyden bistå politiet, men kan rettslig sett også velge å avslå en anmodning om bistand.

Selv om dagens bistandsmodell ikke pålegger aktørene klare rettslige plikter, må det fra samfunnets side likevel sies å være en klar og berettiget forventning om at politi og forsvar samarbeider der situasjonen krever det. Og dersom de ikke makter dette, vil det kunne være berettiget grunnlag for etterfølgende kritikk og ansvarliggjøring. Dersom politiet i en kritisk situasjon ikke har tilstrekkelige ressurser, men unnlater å be Forsvaret om tilgjengelig bistand, vil det åpenbart være kritikkverdig. Og på samme måte vil det være kritikkverdig dersom Forsvaret mottar en anmodning om bistand, men ikke følger opp denne, selv om man har tilgjengelige ressurser. I en gitt kritisk situasjon kan det også være kritikkverdig dersom Forsvaret ikke på eget initiativ forbereder seg på å yte bistand, og tilbyr dette der man forstår at det kan være behov.

Dersom målet er best mulig utnyttelse av samfunnets samlede beredskapsressurser, taler tungtveiende hensyn etter arbeidsgruppens syn for at dette pliktaspektet fremheves klarere enn i dag, og at det ikke bare er ulovfestet, men nedfelles i instruksen. Og selv om § 27 a ikke pålegger plikter, kan Kongen i statsråd selvsagt fortsatt gjøre det gjennom sin alminnelige instruksjonsrett, som gjelder både overfor politi og forsvar. Rettslig sett er det følgelig ikke noe til hinder for at Kongen i statsråd gjennom instruks pålegger de berørte etater plikter innenfor rammene av bistand etter § 27 a. På denne bakgrunn har arbeidsgruppen utformet forslaget til instruks slik at det innfører et klart pliktelement for alle de berørte aktører. Dette er foreslått nedfelt i en innledende bestemmelse i instruksens § 2 med tittel

«Prinsipper». For det første foreslås det her et overordnet prinsipp om at samfunnets behov for rask reaksjon alltid skal være styrende for både politi og forsvar ved angrep, anslag og ulykker som truer innbyggernes liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser.

For det andre foreslås det en regel om at politiet har plikt til å vurdere å be om bistand fra Forsvaret i situasjoner der politiets egne ressurser enten ikke er tilstrekkelige eller vil ta for lang tid å få frem. Av dette kan utledes at politiet, og da særlig den enkelte politimester, også må ha et ansvar for å ha tenkt gjennom muligheter for bistand på forhånd, og gjort seg kjent med hvilke tilgjengelige ressurser Forsvaret har, generelt og i det enkelte distrikt (herunder kontakt med lokale militære avdelinger og HV).

For det tredje foreslås det at Forsvaret ved anmodning fra politiet skal ha en plikt til å yte bistand med de ressurser man har til rådighet, så langt det er mulig uten å gå utover akutte militære oppgaver som er enda viktigere enn det oppdrag anmodningen gjelder. Innenfor rammene av denne plikten bør Forsvaret som i dag fortsatt ha adgang til å sette operative vilkår for bistanden.

I tidskritiske situasjoner vil arbeidsgruppen videre foreslå en plikt både for politi og forsvar til å starte planlegging og forberedelser til bistand uten å vente på formelle beslutninger, herunder om nødvendig også å fremføre styrker og andre ressurser.

Plikten for Forsvaret til å bistå politiet gjelder nødvendigvis bare for de ressurser (kapasiteter) som man til enhver tid har til rådighet. Bistand til sivile operasjoner har tradisjonelt ikke vært ansett som et dimensjonerende kriterium ved oppbyggingen og organiseringen av Forsvaret. Dette er i noen grad i endring, og her pågår det en løpende debatt. Som nevnt foran er denne blant annet reflektert i den siste langtidsplanen for Forsvaret.⁸⁶ I hvilken grad Forsvaret i fremtiden skal dimensjoneres ut fra behovet for å kunne yte bistand til politi og sivile myndigheter, er et politisk spørsmål, der hensynet til å kunne løse Forsvarets kjerneoppgaver må veies mot andre samfunnsmessige hensyn og prioriteringer. Dette faller utenfor arbeidsgruppens mandat.

Plikten til å samarbeide konstruktivt, og til å be om og yte bistand, påligger i første rekke beslutningstakerne i de berørte etatene. Konkret vil det i første linje normalt bety den enkelte politimester og ansvarlig leder for Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH). I neste linje vil det kunne omfatte overordnede ledd, herunder

⁸⁶ Prop. 151 S (2015–2016), *Kampkraft og bærekraft*: 21–7.

forsvarsledelsen og Politidirektoratet, i den grad disse kobles inn. Og endelig omfatter plikten også departementene og politisk ledelse. Således må det anses som del av justisministerens konstitusjonelle og politiske ansvar å sørge for at politiet ber om bistand når de trenger det – og en del av forsvarsministerens ansvar å sørge for at Forsvaret yter det.

Endelig er det nødvendig å understreke den enkeltes ansvar. Både for politi og forsvar gjelder det de grunnleggende prinsipper for tjenestegjørende personell, som følger av stillingen, alt ettersom hvilke funksjoner man fyller, og som i gitte situasjoner også vil innebære handlingsplikt (se kapittel 3.6). I potensielle bistandsoperasjoner er det etter arbeidsgruppens syn særlig grunn til å fremheve dette, siden det i praksis ofte vil være den enkeltes innsats og handling som er avgjørende for hvor raskt og effektivt alvorlige angrep og anslag kan bekjempes. Gruppen har derfor tatt inn en særskilt presisering av den plikt som alt tjenestegjørende personell i politi og forsvar har til å bidra til at bistand ytes så raskt og effektivt som situasjonen krever.



5.

Politi og forsvar i internasjonalt perspektiv

Arbeidsgruppen har gjennomført en komparativ minustudie av Forsvarets bistand til politiet i et lite utvalg europeiske land: Nederland, Tyskland, Frankrike og Storbritannia. I tillegg har vi gjort en oppsummering for de skandinaviske landene som er nærmere undersøkt i forarbeidene til § 27 a i politiloven.⁸⁷

Som utgangspunkt for sammenlikningen har vi brukt et sett av spørsmål med vekt på (i) det rettslige rammeverket for slik bistand i de enkelte land, (ii) hvilke typer bistand militære styrker kan gi til sivile myndigheter, (iii) organisering og beslutningsprosesser innad i og mellom sektorene ved bistandsoperasjoner, (iv) fordeling av kompetanse, ansvar og myndighet mellom militære og sivile myndigheter i ulike typer scenarier. I det følgende vil gruppen gi et sammendrag av viktige fellestrekk ved landene. En mer detaljert gjennomgang av hvert enkelt land finnes i vedlegg 1 bakerst i rapporten.

5.1 Viktige fellestrekk ved landene

Det er flere fellestrekk på tvers av de landene arbeidsgruppen har sett nærmere på. Først og fremst er det slående hvor likt det tenkes om forholdet mellom forsvar og politi i lys av dagens trusselbilde. Det viktigste utviklingstrekket vi har identifisert er dermed også felles for alle land, selv om det naturligvis finnes mange nyanser: Et tidligere kategorisk skille mellom militære og sivile ressurser er myket opp, og de fleste land har i dag et uttalt *fellesperspektiv* på sine nasjonale beredskapsressurser. Det gjelder særlig de skarpeste ressursene.

Samtlige land har riktignok fremdeles klare rettslige skranker for bruk av militære styrker på eget territorium, og mot landenes egne borgere, men bruksområdet for militære styrker er utvidet i alle land vi har undersøkt. Dette gjelder særlig bruk av militære styrker til å støtte og forsterke ulike sivile myndigheter, med støtte til politiet som viktigst i alle land. Det er en klar tendens til at ulike militære styrker forpliktet til forhåndsdefinerte støtte- og bistandsoppdrag, og at de dermed utrustes og trenes med dette for øye.

Samtidig står grunnleggende demokratiske prinsipper meget sterkt i samtlige land. I forbindelse med bistand fra forsvar til politi gir dette seg flere utslag. Blant de viktigste er prinsippet om at militære styrker normalt ikke på eget initiativ kan operere på eget territorium, mot landets borgere. I de aller fleste tilfeller der det er aktuelt med militær støtte til sivile myndigheter, ligger det fast at de sivile myndighetene eksplisitt må anmode om slik støtte. Samtidig er det de senere år utviklet praksiser med forhåndsdefinerte bistandsoppdrag for helt spesielle tilfeller. Det vil si at militære styrker i en gitt situasjon kan iverksette operasjoner for å stoppe og bekjempe terror. Dette er mest fremtredende i Storbritannia, hvor militære styrker er satt på høy beredskap for å håndtere komplekse terrorscenarier som er nærmere definert av britiske myndigheter.

Videre er det praksis at de sivile myndighetene beholder den overordnede kontrollen og ledelsen under gjennomføringen av en operasjon med bistand fra militære styrker. Samtidig åpner de fleste land for en overdragelse av dette ledelsesansvaret fra landets sivile til landets militære myndigheter i de mest alvorlige situasjonene. Beslutningen om å overdra ansvaret til militær(e)sjef(er) må da i de aller fleste tilfeller fattes av landets øverste politiske leder, det være seg president eller statsminister. Samtidig finnes det i flere land forhåndsdefinerte situasjoner, der landets øverste myndighet altså på forhånd har fattet beslutning om at militære styrker skal brukes i gitte scenarier, og som er en stående beslutning inntil den eventuelt oppheves eller endres.

I samtlige land er det lagt til grunn at politiet skal være i stand til å håndtere alle tenkbare situasjoner som måtte oppstå i fredstid. Ingen land ser ut til å ha innrettet seg slik at politiet er helt avhengig av militær støtte for å kunne utføre noen av sine oppgaver. I de fleste land som omfattes av vår undersøkelse har politiet betydelig mer omfattende styrker enn i Norge, mange har også politistyrker av halvmilitær karakter. Disse kjennetegnes ved at de er robuste med høyt treningsnivå og tyngre bevæpning enn ordinært politi. De kan bekjempe en tungt bevæpnet motstander og har utholdenhet til å stå i operasjoner over tid. Nivået

⁸⁷ Prop. 79 L (2014–2015), *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*.

og utrustningen gjør også disse styrkene godt egnet til å samvirke med militære styrker i større operasjoner.

Når det likevel har vært en oppmykning med større bruk av militære styrker til støtte for politiet, skyldes det utviklingen i trusselbildet, som er beskrevet tidligere i denne rapporten. Inntrykket fra samtlige land er at kravene til hurtig og massiv reaksjon, med de midler staten har til rådighet, har økt i kjølvannet av terrorangrepene på europeisk jord etter årtusenskiftet. Noe av årsaken finnes også i ressursknapphet i de ulike sektorene, og at samlet utnyttelse av samfunnets ressurser er nødvendig i møte med de største utfordringene.

Parallelt med behovet for økt beredskap og hurtig reaksjon har behovet for langvarig vakt- og sikrings-tjeneste i tett befolkede områder økt. Det er oftest de største byene og de mest folketette stedene som trues av terroranslag. Behov for omfattende vakthold oppstår enten i etterkant av terroranslag eller i forbindelse med uspesifiserte trusler som gjør det nødvendig å høyne beredskapen over store områder i lang tid.

Samtlige land har erfart slike situasjoner de senere år. Frankrike og Belgia har stått i en særstilling siden 2015. Langvarige beredskapshevinger i store og tett befolkede områder er svært personellintensivt, og politiet har vist seg å være avhengig av forsterkninger fra det militære forsvar i slike situasjoner. Det kreves store mengder kompetent personell som er utrustet og organisert for på kort varsel å kunne virke effektivt sammen.

I tillegg til terrortrusselen har avansert organisert vinningskriminalitet og nye utfordringer knyttet til flyktningkrise og migrasjon meldt seg med full tyngde. Dette er politioppgaver i samtlige land, men omfang, kompleksitet og varighet kan gjøre det nødvendig for politiet å søke støtte av andre. I flere av landene vi har studert står spørsmål om støtte fra Forsvaret i denne typen situasjoner høyt på dagsorden. På den ene side kan slike scenarier minne om tradisjonelle støtteoppgaver for Forsvaret, som ved naturkatastrofer og større ulykker, men samtidig involverer de mennesker og berører vanskelige politiske spørsmål.

Dette gjør at de fremstår som langt mer komplekse og sensitive enn naturkatastrofer, og det er svært ulike syn på bruk av militære styrker i dem. En illustrasjon på dette er debatten i Danmark siste år om bruk av *Hjemmeværnet* til grensevakt-tjeneste i forbindelse med flyktningkrisen. Denne langvarige og politisk betonte debatten endte med at den danske regjering i april 2016 besluttet å bruke militært heimevernspersonell

til å vokte den dansk-tyske grensen.⁸⁸ Det utgjorde en betydelig avlastning av politiet slik at de kunne frigjøre ressurser til annet viktig politiarbeid, men forble en meget vanskelig politisk sak.

I samtlige land vi har undersøkt er organisatoriske rammer og beslutningsprosedyrer viktig for å regulere Forsvarets bistand til politiet. Det gjelder i fasen der politiet anmoder om bistand, så vel som i planleggings- og gjennomføringsfasen av en operasjon. Gjennomgående er det krevende at forsvar og politi har hvert sitt kommandoapparat med tilhørende ulike prosedyrer.

Når de to skal operere sammen i den type bistandsoperasjoner som er relevante for denne studien, er det vanligst at politiets ledelsesapparat brukes, og at militære styrker som deltar inngår i den politioperative kommandokjede. I enkelte land, kanskje tydeligst i Storbritannia, er det unntak for kontraterroroperasjoner på dette punkt.⁸⁹ I noen forhåndsdefinerte situasjoner av særlig alvorlig karakter vil det militære forsvar håndtere situasjonen med sine egne ressurser og kommandoapparat. Samtidig vil også disse operasjonene stå under overordnet politifaglig ledelse og dermed under innenriks- eller justisminister eller ikke forsvarsminister.

88 <http://jyllands-posten.dk/politik/ECE8611564/officielt-hjemmevaernet-skal-hjaelpe-med-graensekontrol/>

89 Dette er gradert informasjon i flere av landene, og arbeidsgruppen har ikke anledning til å gå mer i dybden.





6.

Beslutningsprosessen ved bistandsoperasjoner

I lys av dagens trusselbilde er hurtig innsats den mest avgjørende enkeltfaktor når samfunnet rammes av et terroranslag eller annen alvorlig kriminalitet. Det betyr at også de nødvendige vurderinger og beslutninger som må være på plass for at innsatsen skal kunne settes i gang, må være så enkle og foregå så hurtig som overhode mulig. Foruten at politiet selv må respondere meget raskt, må også en anmodning fra politiet til Forsvaret om bistand behandles meget raskt. Jo lengre tid prosessen knyttet til selve anmodningen tar, og jo flere aktører og større rom det er for uklarheter, desto større er faren for tidstap og dårligere utnyttelse av samfunnet samlede beredskapsressurser.

Samtidig er det avgjørende for bistandsoperasjonens legalitet og legitimitet at regelverket følges og hjemmelsgrunnlaget for operasjonen er på plass, herunder at de sentrale beslutningstakerne involveres på formelt korrekt vis.

Arbeidsgruppen ser her et klart forbedringspotensiale i forhold til dagens rutiner og praksis, og vil i denne delen av rapporten først gå nærmere inn på dagens beslutningsprosess knyttet til bistandsanmodninger. Deretter vil gruppen se på behovet for en forenklet beslutningsprosess, herunder mulige terskler for bistand og nærmere om forholdet mellom faglig og politisk nivå.

6.1 Dagens beslutningsprosess ved bistandsoperasjoner

Dagens bistandsinstruks legger opp til en prosess med seks punkter hvor det foretas faglige og/eller politiske vurderinger og/eller fattes beslutninger. På hvert enkelt av disse punktene vil flere aktører være involvert. I tillegg kommer de operative avdelingene i politiet og Forsvaret som inngår i bistandsoperasjonen, altså vil det til sammen kunne være minst åtte slike punkter. Arbeidsgruppen vil i det følgende konsentrere seg om de seks beslutningspunktene fra og med politimesternivået og oppover.

For det første vurderer og beslutter den ansvarlige politimester og hennes eller hans operasjonssenter

om en situasjon er slik at det skal anmodes om bistand fra Forsvaret. Operasjonsleder eller stabssjef ved det aktuelle politidistriktet vil ofte ha den sentrale rollen i dette. Gitt at politimesteren konkluderer med at det skal anmodes, sender politidistriktet beskjed om dette til Politidirektoratet samtidig som politimesteren eller stabssjefen kontakter Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) med selve anmodningen.

For det andre vurderer dermed Politidirektoratet informasjonen om anmodningen. Deretter videregirer de informasjonen, eventuelt med sine egne faglige vurderinger vedlagt, til Justis- og beredskapsdepartementet. Samtidig setter Forsvarets operative hovedkvarter i gang med sine operative vurderinger knyttet til det oppdraget politimesteren har anmodet om bistand til, og utgjør dermed det tredje vurderings- og beslutningspunktet.

Det fjerde vurderings- og beslutningspunktet ligger i Justis- og beredskapsdepartementet. Der blir det foretatt en politisk vurdering, og så blir det besluttet hvorvidt Justis- og beredskapsdepartementet skal diskutere anmodningen videre med Forsvarsdepartementet. Det sentrale spørsmål på departementsnivået vil i dag være om vilkårene for håndhevelsesbistand er oppfylt og om det skal ytes bistand. Dersom så er tilfelle, vil det normalt bli gjort en rekke politiske vurderinger, blant annet knyttet til hvor politisk sensitiv den aktuelle bistandsoperasjon vil være, hvilke politiske konsekvenser den kan få, og i hvilken grad den skal styres fra det politiske nivået i fortsettelsen.

Det femte beslutningspunktet, med tilhørende vurderinger, inntreffer når Forsvarsdepartementet mottar anmodningen fra Justis- og beredskapsdepartementet. På dette punktet vil mange av de samme vurderingene som allerede er gjort i Justis- og beredskapsdepartementet gjøres ut fra Forsvarsdepartementets perspektiv. Etter at Forsvarsdepartementet har vurdert og eventuelt besluttet at anmodningen skal innvilges, får forsvarsstaben beskjed om dette. Selv om forsvarsstaben i Oslo ikke utgjør noe selvstendig beslutningspunkt i denne sammenhengen, og forsvarssjefens operative direktiver heller ikke legger

opp til dette, er det et sjette vurderingspunkt i forsvarsstaben. Flere aktører involveres og forsvarsstaben vil for eksempel kunne mene noe om operasjonaliseringen av anmodningen, som så formidles til FOH. Det vil for eksempel kunne dreie seg om hvilke militære styrker som er best egnet og tilgjengelige. «Mellom» Forsvarsdepartementet og FOH, vil Etterretningstjenesten eller andre fagmyndigheter i enkelte tilfeller også inkluderes i beslutningsprosessen sammen med forsvarsstaben.

Parallelt med at denne formelle prosessen går sin gang langs de seks punktene som er skissert i beslutningssløyfen, foregår det en uformell prosess på forsvarssiden med tre beslutningspunkter. Det første inntreffer i det øyeblikk politimesteren kontakter sjefen for Forsvarets operative hovedkvarter samtidig som politimesteren sender informasjon om anmodningen til politidirektoratet. FOH vil da – på samme måte som Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet – også vurderer om det dreier seg om «alminnelig bistand» eller «håndhevelsesbistand». Dersom FOH konkluderer med at det er håndhevelse, videresender de anmodninger til forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet.

Det er her viktig å være klar over at forsvarsstab og departement er integrert på det strategiske nivået i forsvarssektoren (dette er enda en organisatorisk ulikhet mellom forsvars- og justissektoren, se foran). Saksbehandlingen på det strategiske nivået i forsvarssektoren foregår dermed i noen grad integrert mellom den øverste faglige og den øverste politiske myndighet. Samtidig finner arbeidsgruppen grunn til å påpeke at det i samtaler med flere aktører er avdekket ulike syn på *hvordan* denne integrerte prosess mellom forsvarsstab og departement på det operative området egentlig foregår. Dette kan etter arbeidsgruppens skjønn bidra til uklarheter i forhold til Justis- og beredskapsdepartementet, selv om gruppen finner få sporbare eksempler i så måte. Det kan også bidra til at sakene behandles på forskjellige måter fra gang til gang, noe som vil kunne gi ytterligere uklarheter.

I mange situasjoner vil dagens beslutningsprosess gå raskt. Den formelle og den uformelle vil dessuten ofte smelte sammen til én prosess der ting raskt sjekkes ut og avklares på telefon slik at ressurser fra Forsvaret hurtig føres frem og kan settes inn i det øyeblikk politisk klarering foreligger. Hvor raskt dette faktisk går, synes blant annet å avhenge av personlige relasjoner mellom aktørene og hvor «kort» det er mellom dem. I etterkant sørges det så for at det formelle med notoritet og så videre kommer på plass, og at det hele arkiveres i henhold til forvaltningsloven.

Arbeidsgruppen understreker at det utvilsomt er utviklet en prosess med svært mange beslutningspunkter, særlig sett i lys av at det dreier seg om en prosess for å håndtere også ekstremt tidskritiske situasjoner. Hver enkelt aktør som er inne og vurderer/beslutter på hvert enkelt punkt vil kunne tilføre nye momenter og betenkeligheter – relevante så vel som mindre relevante. I situasjoner hvor tiden er mindre kritisk vil dette gi grundige prosesser med solid forankring av bistandsoperasjonen på alle nivåer. I tidskritiske situasjoner vil det kunne føre til at dyrebare minutter går tapt og at bistandsoperasjonen forsinkes. Arbeidsgruppen minner om de tidskritiske situasjoner som har inntruffet under de senere års terrorangrep i Norge og det øvrige Europa. Det er bokstavelig talt slik at hvert sekund teller.

6.2 Nærmere om en forenklet beslutningsprosedyre

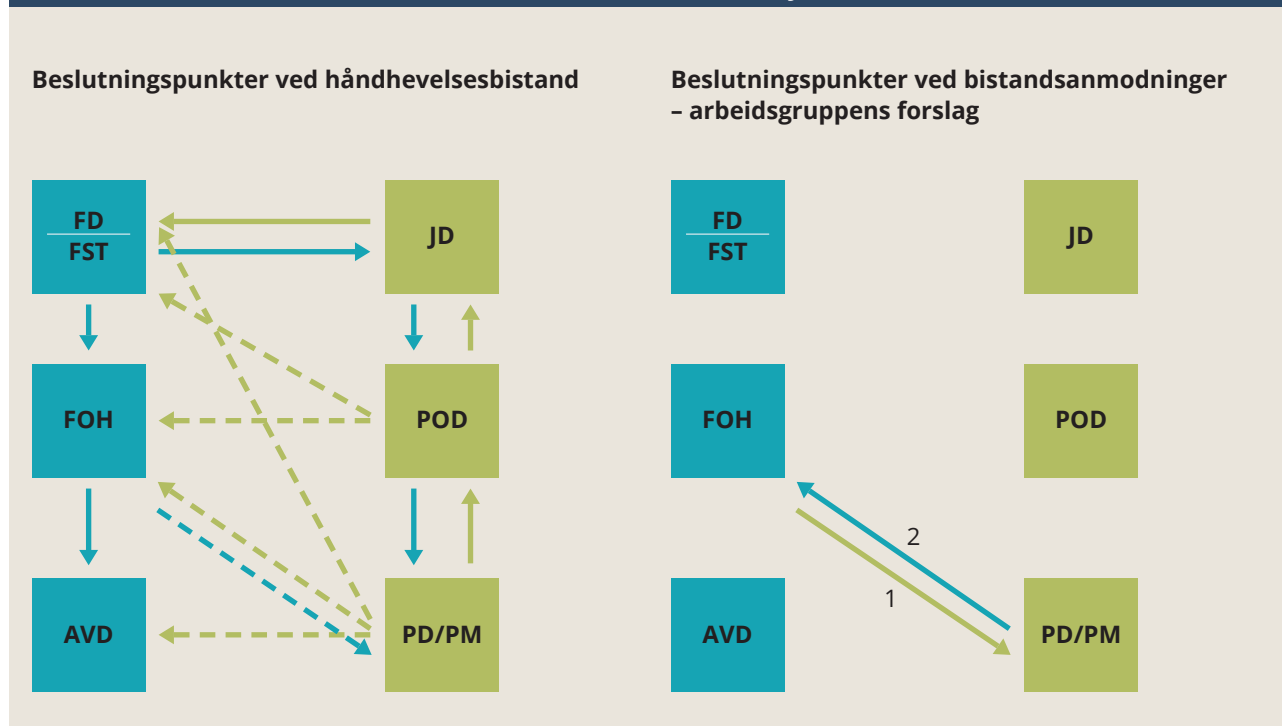
Arbeidsgruppen anbefaler en kraftig forenkling av beslutningsprosessen knyttet til politiets anmodning om bistand fra Forsvaret, som samtidig vil sikre den nødvendige legalitet og legitimitet også for fremtidige bistandsoperasjoner.

Arbeidsgruppen anbefaler en prosedyre ved bistandsanmodninger der situasjonen og tiden er styrende. Gruppen anbefaler at regjeringen ved en ny bistandsinstruks gir en hjemmel for at den ansvarlige politimesteren kan iverksette en operasjon og anmode om og ta i bruk bistand fra Forsvaret *uten* at høyere myndigheter må fatte ytterligere beslutninger om dette fra gang til gang, men der den ansvarlige politimesteren har en klar *varslingsplikt* «oppover» til departementene. Den politiske ledelsen i henholdsvis Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet kan da eksplisitt gi vente- eller stoppordre dersom de finner grunn til å stoppe en igangsatt politioperasjon med bistand fra Forsvaret som de er varslet om.

Dette sikrer at landets politiske myndigheter når som helst kan «trekke rødt kort» og stoppe en operasjon dersom de finner grunn til det. Den politiske kontrollen er dermed ivarettatt samtidig som dagens omstendelige prosess forenkles. Arbeidsgruppen mener at den politiske kontrollen vil styrkes med enkle og oversiktlige prosesser fremfor kompliserte prosesser der svært mange aktører og nivåer er involvert.

Arbeidsgruppens forenklete prosedyre vil se slik ut: Aktuell politimester (beslutningspunkt 1) iverksetter den nødvendige operasjon og anmoder Forsvarets operative hovedkvarter (beslutningspunkt 2) om bistand. Det operative hovedkvarteret vurderer og beslutter hva Forsvaret kan bidra med – og kommer i gang med

FIGUR 4: BESLUTNINGSPUNKTER FOR (HÅNDHEVELSES) BISTAND – GJELDENE OG ARBEIDSGRUPPENS FORSLAG



selve bistandsoperasjonen. I tråd med varslingsplikten sender politimesteren samtidig gjenpart av anmodningen direkte til Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet, som vurderer situasjonen og fattet eventuelle beslutninger om at operasjonen skal settes på vent eller stoppes.

Gruppen har vurdert om andre kriterier enn tid skal legges til grunn for å innføre en slik rask prosedyre. I Storbritannia tas det for eksempel hensyn til om situasjonen er politisk sensitiv eller ikke. Dersom den vurderes som sensitiv, vil den behandles etter samme prosedyre som tidskritiske situasjoner (situasjoner som både er tidskritiske og sensitive behandles da selvfølgelig etter hurtigprosedyren). Det er imidlertid et spørsmål om det å iverksette vurderinger av politisk sensitivitet når en situasjon inntreffer vil kunne komplisere og forsinke beslutningsprosessen snarere enn å bidra til rask håndtering. Det vil være ulike syn på hva som er politisk sensitivt, og en situasjon vil kunne endre seg fra lav- til høysensitiv og vice versa. Dette kan bidra til unødvendig uklarhet i krisens stund, og gruppen anbefaler derfor at det legges et entydig kriterium om tidskritisk til grunn.



7.

Ledelse og gjennomføring av bistandsoperasjoner

7.1 Politiets overordnede ledelse av bistandsoperasjoner

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for nasjonal beredskap og krisehåndtering i fredstid. Politiet leder og gjennomfører alle operasjoner knyttet til dette. Politiets lederrolle er uomtvistelig nedfelt i alle relevante lov- og regelverk (se kapittel 4). Arbeidsgruppen vil understreke dette gjennom den nye bistandsinstruksen. Det er den ansvarlige politimesteren som skal lede også alle operasjoner der Forsvaret bistår. Den ansvarlige politimesteren er også viktig som den initierende myndighet. Det er politimesteren som eventuelt skal engasjere Forsvaret, ikke motsatt (se kapittel 6 ovenfor om beslutningsprosessen ved anmodning om bistand).

Når en politiledet operasjon med bistand fra Forsvaret er i gang, er det den ansvarlige politimesteren som skal ha kommandoen helt frem til oppdraget er løst og operasjonen avsluttes. Det er dermed også politimesteren som bestemmer når operasjonen skal anses for å være avsluttet. Andre ordninger på disse punktene vil kunne undergrave politimesterens ledelse og autoritet og må derfor unngås. Det er samtidig viktig at den operative ledelsen i hvert enkelt av de 12 politidistriktene (operasjonssentralene) dimensjoneres og utrustes for, samt jevnlig øver på operasjoner med bistand fra Forsvaret. De må også holde seg kontinuerlig oppdatert på hvilke kapasiteter Forsvaret kan bistå med.

Arbeidsgruppen har særlig merket seg at Forsvaret er opptatt av at militært personell skal ledes av militært kompetente sjefer. Forsvaret ser det slik at direkte sivil ledelse av militært personell medfører en risiko for at de ikke vil operere så effektivt som de ellers kunne gjort, og i verste fall en risiko for feil og ulykker med fatalt utfall. Arbeidsgruppen registrerer at dette i eksisterende instruks er forsøkt løst gjennom ordninger som vil kunne skape uklarhet og forsinkelser i kritiske situasjoner.

Dette gjelder særlig formuleringene om at militære og sivile avdelinger ikke skal «blandes» når en operasjon gjennomføres (§ 6, sjette ledd).⁹⁰ Det betyr i praksis at

alt militært personell som deltar i en bistandsoperasjon skal være samlet under ledelse av en klart definert militær sjef. Denne sjefen legges under den aktuelle politimester, men rapporterer også til sjef Forsvarets operative hovedkvarter, som dermed får en rolle som kan ligne på det å være såkalt *red card-holder* i allierte operasjoner.⁹¹

Arbeidsgruppen anerkjenner behovet for kompetent ledelse av forsvarspersonell. Samtidig er det viktig å være på vakt mot ordninger som i realiteten kan undergrave den polisiære kommandolinje med politimesteren på topp. Arbeidsgruppen understreker derfor at innsetting av eventuelle militære «mellomledere» i den polisiære kommandolinje ikke må åpne for at Forsvarets operative hovedkvarter blir en form for «ledelseskonkurrent» til politimesteren. Militært personell, eventuelt med egne militære «mellomledere», som skal delta i en bistandsoperasjon, må inngå i den polisiære kommandolinjen med politimesteren som øverste operative leder. Dette betyr at sistnevnte har førsteretten på all informasjon og skal utstede alle ordrer når det gjelder den aktuelle bistandsoperasjon. Dette utelukker ikke at eventuelle militære «mellomledere» rapporterer også i den militære kommandolinje, eller at politimester og Forsvarets operative hovedkvarter har en tett operativ dialog. Arbeidsgruppen anbefaler at en slik dialog blir etablert allerede når det foreligger en anmodning om bistand og at den opprettholdes ut gjennom hele bistandsoperasjonen, gitt at dette lar seg kombinere med maksimal operativ effektivitet.

Arbeidsgruppen er enig om de prinsipper og regler som bør gjelde for ledelse og gjennomføring av bistandsoperasjoner allment. Derimot er gruppen delt i synet på hvordan den maritime kontraterrorberedskapen best kan organiseres, og hvordan slike operasjoner bør ledes og gjennomføres.

⁹¹ Dette begrepet brukes om det nasjonale kommandoledd som i en Nato-operasjon har fullmakt til å si ja eller nei når det gjelder hvilke konkrete oppdrag norske styrker under alliert kommando kan utføre.

⁹⁰ Instruks av 22. juni 2012 om Forsvarets bistand til politiet, § 6.

Flertallet, leder Arne Røksund og medlemmene Fredrik Sejersted, Leif Petter Sommersest og Joar Holen Sveen, mener at maritim kontraterror reiser særskilte utfordringer, som best kan løses gjennom en særskilt regulering av slike operasjoner i en egen § 7 i forslaget til instruks. Den foreslåtte § 7 gir Forsvaret et tydeligere ansvar, innenfor rammene av bistandsmodellen i § 27 a. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 7.2 nedenfor.

Mindretallet, medlemmene Ann Kristin Kvilekval og John Reidar Nilsen, mener at maritim kontraterror ikke reiser utfordringer av en slik karakter at det bør reguleres særskilt, men at dette best kan løses innenfor de generelle rammene som gjelder for alle typer bistand, under politiets overordnede ledelse og ansvar. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 7.3.

7.2 Særlig om maritim kontraterror (MKT) – flertallets modeller og anbefaling

7.2.1 Generelt om utfordringene ved maritim kontraterror

Sammenlignet med andre tenkbare situasjoner der politiet vil kunne trenge bistand fra Forsvaret, står maritim kontraterror (MKT) etter flertallets syn i en særstilling. Det skyldes i hovedsak to forhold. For det første vil dette typisk være tale om spesielt krevende operasjoner, særlig der det dreier seg om gjenerobring av oljeplattformer, skip i fart eller andre installasjoner til havs. For det andre har Forsvaret siden tidlig på 1980-tallet opparbeidet en særlig kapasitet på dette feltet, som går klart lenger enn politiets kapasitet, og som krever samvirke mellom mange militære enheter. Effektiv MKT-beredskap er svært ressurskrevende, og krever deltagelse av en rekke militære ressurser som normalt har andre primæroppgaver, herunder helikopter, fly, ubåter, overflatefartøy, etterretning med mer.

Erkjennelsen av at MKT står i en særstilling går langt tilbake. Allerede i etterkant av Stoltenberg-utvalgets utredning i 1975, som lå til grunn for opprettelsen av Kystvakten, ble det innført en praksis der terrorangrep mot olje- og gassinstallasjonene til havs skulle håndteres av Forsvaret, og det ble gradvis etablert en fast arbeidsdeling mellom Forsvaret og politiet for de mest krevende kontraterroroperasjonene.⁹² Etter behandling i flere regjeringer, først i Odvar Nordlis regjering i 1978, så i Kåre Willoch's regjering i 1982, ble det i 1982 opprettet egen militær avdeling for denne typen operasjoner, Forsvarets spesialkommando (FSK).⁹³

Spesialkommandoen ble erklært operativ i januar 1984.⁹⁴ Forsvaret selv var den gang skeptisk, og fryktet at et slikt ressurskrevende fredstidsoppdrag ville svekke Forsvarets stridsevne i krig, men etablerte avdelingen i tråd med regjeringens beslutning.⁹⁵ Senere har FSK (og andre enheter, herunder MJK) blitt en viktig nasjonal ressurs, som også brukes til andre typer oppdrag, men slik at MKT stadig står helt sentralt og utgjør kjernen i avdelingens oppbygging og virksomhet.

Fra starten av ble oppbyggingen av FSK sett i et alliert perspektiv, med støtte fra britiske militære spesialstyrker som da hadde kommet lengst innenfor maritim kontraterror. FSK ble lagt til Hæren, som utviklet et nært operativt samarbeid med Sjø- og Luftforsvaret for å løse oppdraget. Dette har de tre forsvarsgrenene siden øvd jevnlig på.⁹⁶ I de senere år har Forsvaret kalt denne fellesoperative pakkelsen for *system kontraterror*, og omfang og treningsnivå har økt betraktelig siden 1980-årene.⁹⁷ På denne måten har Forsvaret gjennom flere tiår bygget opp betydelig kapasitet og kompetanse på maritim kontraterror, som i dag omfatter både FSK på Rena/Vealøs (Horten) og Marinejegerkommandoen (MJK) i Bergen/Ramsund, støttet av andre militære enheter til lands, vanns og i luften – og i samarbeid med allierte spesialstyrker. I Prop. 73 S (2011–2012), *Et forsvar for vår tid*, er dette treffende omtalt som et særlig oppdrag:⁹⁸

Forsvarets spesialkommando (FSK) med nødvendige støtteelementer har et særlig oppdrag om å være forberedt på å bistå med bekjempelse av terror på oljeinstallasjoner og fartøyer til havs. FSK kan også bistå politiet på land. Spesialstyrkenes evne til land- og sjøbasert kontraterror styrkes. Dette skal omfatte både bistand til politiet og Forsvarets selvstendige ansvar ved anslag som konstateres å være et væpnet angrep på Norge.

Selv om Forsvaret har dette som «et særlig oppdrag», vil all kontraterror i fredstid, enten den er maritim eller på landjorden, i prinsippet falle inn under politiets og påtalemyndighetens ansvar. Det er derfor lagt til grunn at Forsvarets rolle også ved MKT i prinsippet er å yte bistand, etter anmodning fra politiet, og innenfor

⁹² NOU 1975:50, *Oppsynet med fiskeri- og petroleumsvirksomheten*; Tor Jørgen Melien (2012), *Våre hemmelige soldater*: 372.

⁹³ Tor Jørgen Melien (2012), *Våre hemmelige soldater*: 372–74.

⁹⁴ Kongelig resolusjon av 27. januar 1984 om opprettelse av militære stillinger til Forsvarets spesialkommando. Størrelse og virkeområde for FSK ble med andre ord fra starten av besluttet på regjeringsnivå (av Willoch-regjeringen).

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Tor Jørgen Melien (2012), *Våre hemmelige soldater*: 374.

⁹⁷ John Inge Hammersmark (2010), *Utviklingen av norske spesialstyrker: symbolikk eller militær nytteverdi?* Oslo: Masteroppgave ved Forsvarets høgskole: 15–18; 61–6.

⁹⁸ St. Prop. 73S (2011–2012), *Et forsvar for vår tid*.

FIGUR 3: FORSVARETS SPESIALSTYRKER

Forsvarets spesialstyrker (FS) består av FS Stab, Forsvarets spesialkommando (FSK) og Marinejegerkommandoen (MJK). FSK har sin hovedbase på Rena i Østerdalen og et maritimt treningssenter i Horten. MJK har hovedbasen på Haakonsværn med Ramsund som utdannings- og treningssenter. Mens FSST er etablert på Akershus festning. Det er FS Stab som representerer den strategiske ledelsen og som skal lede den videre utviklingen av norske spesialstyrker.

- Marinejegerkommandoen (MJK), Ramsund
- Marinejegerkommandoen (MJK), Bergen
- Forsvarets spesialkommando (FSK), Rena
- Forsvarets spesialkommando (FSK), Vealøs
- Forsvarets spesialstyrker Stab (FSST), Oslo



rammene av et oppdrag som gis av den ansvarlige politimester. Selv om Forsvaret har betydelig MKT-kapasitet, er ikke dette ansett som Forsvarets eksklusive ansvar, og man er herunder ikke pålagt å ha mannskaper på stående beredskap. Hvilke faktiske MKT-ressurser Forsvaret kan stille med i en gitt situasjon, vil derfor avhenge av hvordan Forsvarets spesialstyrker og andre aktuelle enheter til enhver tid er disponert.

Forsvarets enheter er særlig trent på kontraterror, som her typisk vil si gjenerobring av kaprede oljeplattformer eller skip, der man kan forvente væpnet og organisert motstand. Her går det en grense mot vanlig kriminalitet til sjøs, som hører under politiets ordinære oppgaver. Men denne grensedragningen vil ikke i seg selv reise problemer så lenge det er opp til politiet i den aktuelle situasjonen å vurdere om dette er noe de kan løse med egne ressurser, eller om de skal be om bistand fra Forsvaret.

Bekjempelse av kriminalitet og andre lovbrudd til sjøs og om bord på skip har alltid vært en del av politiets ordinære arbeid, med unntak av de oppgaver som er lagt til Kystvakten. Dette løser politiet løpende med de

ressurser de har til rådighet. I de senere år har man dessuten innenfor politiet gradvis styrket den maritime beredskapen til å utføre skarpe oppdrag. Det gjelder både i Beredskapstroppen (BT) og i enkelte politidistrikt, og BT trener blant annet regelmessig på entring av skip i fart og operasjoner på olje- og gassinstallasjoner til havs. Arbeidsgruppen forstår det slik at det innenfor politiet og justissektoren er klare ambisjoner om å utvikle denne spesialkompetansen videre.

Utviklingen mot en delvis overlappende kapasitet på maritim kontraterror i forsvar og politi kan et stykke på vei sies å bidra til at nasjonens samlede beredskap er enda bedre enn den ville ha vært dersom dette hadde vært den ene etatens ansvar. Samtidig reiser det spørsmål både om hva som er den best mulige utnyttelsen av samfunnets samlede beredskapsressurser, og hva som operativt er mest effektivt. Videre har overlappingen også vist seg å gi grobunn for uheldig uklarhet og uenighet mellom politi og forsvar, og mellom berørte departementer.

Til nå har Norge vært forskånet fra maritime terrorangrep, så vi vet ikke hvordan systemet vil fungere hvis og når det måtte bli satt på prøve. Men det er

flertallets klare inntrykk at det i den løpende kontakten mellom politi og forsvar i mange år har vært stor uenighet om hvordan maritime kontraterroroperasjoner skal planlegges og ledes, hvilke avdelinger som skal utrustes og trenes for dette, hvem som skal lede operasjonene og liknende spørsmål. Dette er også erfaringene fra de såkalte *Gemini*-øvelsene. Frem til og med 2015 deltok politi og forsvar sammen på disse øvelsene, men fra 2016 er det innført to øvelser, en for politiet og en for Forsvaret. Rapportene fra øvelsene viser at det har vært til dels betydelig uenighet mellom etatene om en rekke spørsmål, både om ledelsen og den nærmere gjennomføringen av selve operasjonene.⁹⁹ Bak denne uenigheten ligger det dypere og mer grunnleggende strid om fordeling av kompetanse, ressurser og ansvar, som også berører de aktuelle departementene.

Etter flertallets syn er kjernen i konflikten at politiet har det prinsipielle og overordnede ansvaret for maritim kontraterror, samtidig som Forsvaret tradisjonelt lenge har hatt dette som en særlig oppgave og rent faktisk har betydelig større og bedre kapasitet til å løse særlig krevende oppdrag. I en ideell verden hadde de to etatene, og deres respektive departementer, klart å løse dette smidig og i minnelighet. I realiteten er historien at de så langt ikke har klart det. Tvert imot er det flertallets inntrykk at det lenge har pågått revirkamp og rivalisering rundt maritim kontraterror, og at denne betente situasjonen også har hatt en uheldig smitteeffekt over på forholdet mellom justissektoren og forsvarssektoren mer generelt.

Selv om maritim kontraterror er viktig, vil flertallet påpeke at dette i en større sammenheng likevel bare er en begrenset del av det bredere beredskapsbildet. Så langt har det i moderne tid ikke forekommet større maritime terrorangrep i fredstid verken i Norge eller i andre europeiske land, og sammenlignet med andre potensielle scenarier er trusselen antagelig relativt begrenset. De senere års utvikling av trusselbildet (se kapittel 3) viser at det er masseskader i sivilbefolkningen utført med rå og primitive midler som er enklest å gjennomføre og gir størst effekt, ikke kompliserte anslag mot skip og infrastruktur til havs. På denne bakgrunn er flertallet overrasket over hvor stor plass

maritim kontraterror har hatt under de mange besøk og orienteringer som er gjennomført underveis i arbeidet. Videre ser flertallet det som noe av et paradoks at et tross alt såpass begrenset problemområde til de grader får dominere samarbeidet om terrorberedskap mellom politi og forsvar, og mellom de berørte departementene.

Selv om større terroranslag til sjøs i dag ikke er blant de mest sannsynlige scenariene, er det etter flertallets syn klart at en nasjon som Norge må ha en sterk og stående beredskap på dette feltet. Få land er så avhengig av sine havressurser som Norge, eller har så store havområder i forhold til størrelse. Få om noen land har så mye av nasjonens interesser knyttet til havet, herunder olje- og gassinstallasjoner offshore, fiskeri og alle former for skipsfart. Dersom det først inntreffer et angrep, vil det kunne skade vitale nasjonale interesser. Videre må man også ta høyde for at trusselbildet vil kunne endre seg på måter som kan gjøre norsk skipsfart og offshoreanlegg mer utsatt. Det er derfor ikke tvil om at Norges maritime kontraterrorberedskap må videreføres på dagens nivå, og med fordel kan styrkes og utvikles videre. Dette må være det overordnede målet, som alle berørte aktører bør kunne enes om.

På denne bakgrunn er det flertallets vurdering at dagens situasjon ikke er tilfredsstillende, og at den langvarige og fortsatt pågående rivaliseringen mellom justissektoren og forsvarssektoren på dette feltet er svært uheldig, både for den operative beredskapen og for målet om best mulig utnyttelse av samfunnets samlede beredskapsressurser. Konklusjonen er at noe må gjøres, og at dagens uklare arbeids- og ansvarslinjer må avklares og presiseres.

7.2.2 Oversikt over alternative modeller

Etter flertallets vurdering er det i prinsippet tre mulige alternative modeller for hvordan den nasjonale MKT-beredskapen kan organiseres på en måte som vil bidra til å løse dagens utfordringer:

- (i) Rendyrke MKT som politiets ansvar
- (ii) Rendyrke MKT som Forsvarets ansvar
- (iii) Videreføre dagens modell, men avklare og tydeliggjøre Forsvarets særlige rolle innenfor MKT, innenfor en modell der dette fortsatt er bistand til politiet

I det følgende er hovedtrekkene ved hver av disse tre modellene kort skissert. Deretter følger en nærmere begrunnet redegjørelse for flertallets forslag. Flertallet vil imidlertid understreke at det viktigste er at regjeringen får et best mulig beslutningsgrunnlag for de valg som må treffes, mellom modeller som alle har sine fordeler og ulemper.

⁹⁹ Erfaringsrapporter fra øvelse Gemini, 2012, 2013, 2014, 2015. Disse rapportene er utarbeidet dels av Forsvaret, dels av politiet og dels i fellesskap. De er graderte, men arbeidsgruppen har hatt full tilgang til dem. Rapporten for 2016 er ennå ikke ferdigstilt, men det ble dette år avholdt to separate øvelser, én i regi av Forsvaret og én i regi av politiet. Forsvaret la 28. juni 2016 ut følgende melding på sitt nettsted Forsvaret.no: «Hvor mye ressurser politiet og øvrige sivile etater stiller med, varierer fra år til år. Øvelsen har som hovedformål å øve Forsvarets oppdragsløsning til støtte for politiet. Derfor er det ikke avgjørende for Forsvaret at alle andre deltar fullt ut hver eneste gang.»

7.2.2.1 Kort om modell (i) – MKT som politiets ansvar

Den første tenkbare modellen er at politiet overtar et hovedansvar for den nasjonale MKT-beredskapen, i prinsippet på lik linje med terrorbekjempelse på land. Formelt vil det kunne hevdes at dette ikke vil være noen stor endring, men rent faktisk vil det være det. Sammenliknet med det som har vært tradisjon siden 1980-tallet, vil en overføring av dette hovedansvaret til politiet være et brudd som blant annet betyr at en videreføring av Forsvarets maritime kontraterrorkapasiteter på dagens nivå og med dagens innretning vil måtte vurderes. Forsvaret (FSK, MJK og andre relevante kapasiteter, også flere militære samvirkesystemer) vil fortsatt kunne være en bistandsressurs innenfor modell (i), men Forsvaret vil måtte bli sekundært i forhold til politiets egne ressurser.

I modell (i) legges det til grunn en tydelig presumsjon for at det ved mulige terrorangrep i det maritime domenet skal være politiet som umiddelbart rykker ut. Det vil bare være aktuelt å be Forsvaret om bistand i eventuelle situasjoner der politiet selv ikke har tilstrekkelige ressurser, ikke kan nå frem i tide, eller dersom politiets ressurser blir uttømt eller situasjonen eskalerer til et nivå hvor det uansett blir nødvendig å ta i bruk også militære kapasiteter. Modell (i) har flere fordeler. Rettslig sett vil denne løsningen være enkel. I bistandsinstruksen vil det ikke være behov for noen særregler vedrørende maritim kontraterror. Nøyaktig de samme prosedyrene for anmodning om og gjennomføring av bistandsoperasjoner vil gjelde her som ellers. Det vil si § 6 i arbeidsgruppens forslag til ny bistandsinstruks.

Modellen vil videre gi tydelige ansvarslinjer fra bunn til topp. Ved en uomtvistelig plassering av alt ansvar for MKT hos politiet og justissektoren, i siste instans hos justisministeren, vil det ikke lenger åpnes for den typen uklarheter og diskusjoner som har gjort seg gjeldende under MKT-øvelser og som i dag preger mye av den generelle diskusjon om dette. Regjeringen vil få på plass et enhetlig system, som også understreker at antiterror er et sivilt oppdrag, på linje med annen kriminalitet, og ikke en militær utfordring.

Blant de viktigste praktiske konsekvenser av modell (i) vil være at politiets kapasitet på MKT må bygges videre opp, dels hos beredskapstroppen (BT), dels regionalt med innsatspersonell i kategori 3 (IP3) organisert i utrykningsenhetene (UEH), eventuelt også i form av annet innsatspersonell og andre oppsett innrettet mer mot det maritime domenet. Dette reiser spørsmålet om det bør overføres ressurser fra Forsvaret (primært FSK) til politiet (primært BT) for å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av samfunnets samlede beredskapsressurser.

I praksis vil det uansett måtte innebære en viss nedbygging og reformulering av det «særlige oppdrag» (se sitatet ovenfor) som FSK, etter hvert også MJK, reelt sett har hatt innenfor MKT siden 1980-tallet. I modell (i) vil ikke Forsvaret ha noe eget ansvar for å bygge opp en stående MKT-beredskap for oppdrag i fredstid. Med andre ord kan ikke MKT være dimensjonerende for de delene av Forsvaret hvor det i realiteten er dimensjonerende i dag. Hvorvidt Forsvaret likevel opprettholder kapasiteter innenfor MKT, og i hvilket omfang de gjør det, vil avhenge av mange forhold. Blant de viktigste vil være de til en hver tid gjeldende prioriteringer i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk innenfor rammen av NATO-samarbeidet, samt eventuell kontraterrorberedskap utenfor landets grenser.

På den problematiske siden er det også et spørsmål om det i det hele tatt er tenkelig at politiet vil kunne bygge opp en kapasitet og beredskap som tilsvarer den Forsvaret allerede har i dag, og hvor store omdisponeringer og reorganiseringer det reelt sett vil kreve. Herunder kommer spørsmålet om det vil ta kapasitet bort fra politiets oppgaver på landjorden. Det reises også et spørsmål om det videre samvirket med Forsvaret. Selv om politiet bygger opp en tilsvarende kapasitet og beredskap som Forsvaret i dag har, vil det fortsatt være avhengig av flere av de militære samvirkesystemene (blant annet knyttet til situasjonsoversikt og mer robuste luft- og sjøkapasiteter som overvåkningsfly, overflatefartøyer og ubåter), og de vil dermed måtte få adgang til fortsatt å øve med disse systemene. Det betyr at Forsvaret også innenfor modell (i) vil måtte prioritere noen ressurser til MKT.

7.2.2.2 Kort om modell (ii) – MKT som Forsvarets ansvar

Det alternative ytterpunktet er å gi Forsvaret hovedansvaret for MKT. I motsetning til modell (i) vil en slik modell (ii) formelt og juridisk sett være en klar endring sammenlignet med dagens løsning. Reelt sett vil det imidlertid utgjøre en mindre endring. Å gjøre MKT til Forsvarets ansvar vil innebære en rendyrking og synliggjøring av den modellen som er bygget opp og utviklet siden de ulike regjeringenes beslutninger om å opprette FSK på 1970- og 80-tallet.

Modell (ii) går i korthet ut på å gi Forsvaret ansvaret for MKT-beredskapen, og dermed ansvaret for å planlegge, lede og gjennomføre de maritime operasjonene som vil være nødvendige ved anslag til sjøs i fredstid. FSK og MJK vil være de primære ressursene. I tillegg kommer de relevante delene av Forsvarets samvirkesystemer og øvrige kapasiteter. Rettslig sett kan modell (ii) tenkes konstruert på flere måter. Det kan sies at det formelt sett fortsatt vil kunne være tale om «bistand» til politiet. Det vil være den aktuelle politimester som har ansvaret både før en eventuell militæroperasjon og etter (etterforskning med mer),



eventuelt også parallelt med at den militære operasjonen gjennomføres, dersom det samtidig pågår aksjoner på landjorden. Innenfor denne rammen vil selve den militære operasjonen være bistand på de spesifikke feltene der politiet selv ikke besitter kompetanse og kapasitet.

Mer nærliggende – og kan hende mest ryddig – vil det likevel være å si at dette ikke er «bistand» til politiet, men at MKT er unntatt fra hovedmodellen i § 27 a og lagt rett inn under Forsvaret. Rettsteknisk kan et slikt arrangement presiseres i en egen § 7 i instruksen. Eventuelt kan det unntas helt fra bistandsinstruksen på samme måte som for eksempel bekjempelse av luftbårne anslag i fredstid er unntatt («renegade»).

Modell (ii) vil kunne hjemles direkte i Kongens alminnelige instruksjonsrett som øverste leder for både forsvar og politi etter Grunnlovens § 3, samt den alminnelige kompetansen til å fordele oppgaver mellom statlige organer etter § 12. Forholdet til grl. § 101 tredje ledd vil være ivarettatt på samme måte som til nå, som har lagt til grunn at MKT-operasjoner normalt ikke rammes av grunnlovsforbudet. Annen lovgivning vil neppe være til hinder, men det vil kunne hevdes at en slik modell krever egen lov hjemmel utover § 27 a i politiloven.

En fordel ved modell (ii) vil være at den på samme måte som modell (i) gir klare ansvarslinjer. Ansvar legges til den etat som har den faktiske kapasiteten til å utføre denne typen operasjoner. Blant de viktigste praktiske konsekvenser av modell (ii) kommer at Forsvarets beredskap på MKT må videreutvikles og styrkes. Det må etableres en stående beredskap med kort responstid. Organisasjonen må revideres og oppgraderes. Det samme gjelder for kapasiteter, planverk og flere andre områder som griper inn i Forsvarets maritime samvirke-systemer og andre deler av Forsvaret. Dette kan tolkes både som en fordel og en ulempe ved modell (ii).

En ulempe ved modell (ii) er at den reiser flere vanskelige gråsonespørsmål. Modellen vil antakelig føre til videre diskusjon om hjemler og forholdet til Grunnloven. Det vil bli nødvendig med en detaljert grenseoppgang mellom hva som er MKT og hva som er vanlig kriminalitet til sjøs. Det vil videre også være nødvendig å foreta en nærmere grenseoppgang og utvikle prosedyrer for samarbeid med politiet, som fortsatt vil sitte med ansvaret før og etter, delvis også parallelt med Forsvarets operasjon(er).

¹⁰⁰ Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2015), *Støtte og samarbeid – en beskrivelse av totalforsvaret i dag*, Oslo: departementene: 50. «Forsvaret har et selvstendig ansvar for å håndtere situasjoner hvor et sivilt fly gjennom sitt operasjonsmønster reiser mistanke om at det kan bli brukt som et våpen i et terrorangrep (såkalt «renegade»»). Slike situasjoner er tidskritiske, og det er kun Forsvaret som besitter kapasiteter til å håndtere disse truslene.»

7.2.2.3 Kort om modell (iii) – avklaring av dagens modell for samarbeid

Model (iii) er en videreføring av dagens modell, men med en tydeligere klargjøring og presisering av arbeids- og ansvarsfordelingen. Med en slik modell vil MKT i prinsippet falle innenfor politiets ansvar, men samtidig blir det synliggjort og avklart at Forsvaret er gitt en særlig rolle på dette feltet. Forsvarets rolle er å sikre den nødvendige nasjonale maritime beredskapen. Forsvaret har videre en selvstendig handlingsplikt, samt handlingsrom for å sikre militær operasjonell frihet ved MKT-operasjoner.

Med modell (iii) vil oppdraget fra den aktuelle politimesteren til Forsvaret i praksis være begrenset til å bekjempe og gjenerobre, og så vil det være opp til Forsvaret hvordan dette oppdraget operativt løses. Rettslig gjøres dette i form av en egen § 7 i bistandsinstruksen. Denne paragrafen vil utvide Forsvarets ansvar og handlingsrom innenfor MKT sammenliknet med annen bistand, men dette vil gjøres på en slik måte at både ansvar og handlingsrom fortsatt vil være klart innenfor hovedmodellen i politilovens § 27 a. Hjemmel vil være dels § 27 a fjerde ledd og dels Kongens alminnelige instruksjonsrett.

I modell (iii) gis Forsvaret en egen initiativrett i tidskritiske situasjoner. Det betyr at Forsvaret ut fra det situasjonsbildet det har, kan iverksette maritime kontraterroroperasjoner for å stoppe og bekjempe anslag mot olje- og gassinstallasjoner på sjøen og skip i fart. I slike tilfeller har Forsvaret en varslingsplikt overfor den aktuelle politimesteren. Videre utløses den samme varslingsplikten oppover i systemet, overfor de berørte departementer og politisk ledelse, noe som gjelder i enhver bistandsoperasjon. Dermed blir aktuell politimester så vel som departementer og politisk ledelse i praksis *red-card-holders* som når som helst kan gripe inn og stoppe en militært initiert MKT-operasjon dersom de ønsker det.

Den viktigste praktiske konsekvensen av modell (iii) vil være at Forsvarets MKT-kapasitet (Forsvarets spesialstyrker og andre relevante deler av Forsvaret) presiseres og videreutvikles. En tropp fra Forsvarets spesialstyrker kan settes på høy beredskap og stasjoneres fast ved spesialstyrkenes maritime treningssenter i Horten, der nødvendig infrastruktur allerede er på plass. I tillegg gir det nærhet til Forsvarets helikoptre på Rygge. Politiets beredskapstropp og andre nasjonale beredskapsressurser blir dermed sekundære i en MKT-sammenheng, men det vil fremdeles være nødvendig at Forsvarets spesialstyrker og BT faktisk kan operere sammen i situasjoner der det er hensiktsmessig og gir størst effekt. I hvilken grad politiets maritime kapasiteter skal bygges mer opp og videreutvikles blir

i modell (iii) et ressurssspørsmål som kompetente myndigheter må vurdere nærmere.

En mulig ulempe er at modell (iii) likner noe på dagens modell, og det er dermed en viss fare for at deler av dagens uklarheter og konfliktlinjer blir ført videre. Dette gjelder kanskje først og fremst ressurssspørsmål og kompetansefordeling mellom forsvar og politi. En klar fordel er imidlertid at modell (iii) faller innenfor rammen av § 27 a, samtidig som den vil innebære en betydelig klargjøring sammenliknet med det som i dag er tilfellet på MKT-feltet.

* * *

Flertallet understreker at det er opp til regjeringen å velge den løsning den mener er mest hensiktsmessig for organiseringen av den nasjonale MKT-beredskapen i fremtiden. Alle de tre modellene er tenkelige, reelle alternativer, som hver har fordeler og ulemper. Flertallet vil imidlertid foreslå modell (iii). Det vil si en modell med fortsatt samarbeid om MKT mellom forsvar og politi, men slik at man tydelig trekker opp ansvarslinjene. Dette gjøres på en måte som gir Forsvaret et særlig ansvar for nasjonal MKT-beredskap, og slik at behovet for et større militært operasjonelt handlingsrom for denne typen bistandsoperasjoner ivaretas på en tydelig måte. Dette er nærmere beskrevet i det følgende.

7.2.3 Nærmere om flertallets forslag til modell for MKT

Flertallet foreslår modellen som viderefører dagens ordning, men hvor det siktes mot å avklare og presisere oppgavefordeling og ansvarslinjer. I modellen beholdes og styrkes den kapasiteten og kompetansen som Forsvaret i dag har på MKT, og som gir et større militært operasjonelt handlingsrom ved MKT-operasjoner enn ved andre bistandsoperasjoner. Dette gjøres innenfor rammen av at det i prinsippet fortsatt er *bistand* til politiet, i situasjoner som prinsipielt sett handler om å bekjempe kriminalitet.

Rettslig sett reguleres og nedfelles dette i en egen § 7 i instruksen, som blir et unntak fra hovedregelen i § 6. Den viktigste praktiske konsekvens blir en understrekning og styrking av Forsvarets spesielle rolle innenfor MKT. Dette vil bidra til en ytterligere bevisstgjøring omkring Forsvarets kapasitetsbygging på MKT, også innenfor Forsvarets egne rekke, slik at dette reelt sett vil prioriteres høyt og nødvendige ressursmessige og organisatoriske grep blir tatt.

7.2.3.1 Rettslige rammer og utforming

Arbeidsgruppens flertall legger opp til en modell som både formelt og reelt er innenfor bistandsmodellen slik den er regulert i § 27 a, men hvor MKT får en særstilling som innebærer klarere ansvar og økt operativt handlingsrom for Forsvaret.

Det vil fortsatt være tale om «bistand». Forsvarets særlige ansvar og oppgaver vil ikke bli trukket lenger enn det som er hensiktsmessig for å sikre en effektiv bekjempelse av maritime terroranslag. Politiet vil fortsatt ha det overordnede ansvaret på samme måte som ved alle andre bistandsoperasjoner, samt ansvaret for forutgående og etterfølgende tiltak, og eventuelle parallelle operasjoner på landjorden. Flertallet vil foreslå dette regulert med en egen § 7 i bistandsinstruksen som gis følgende ordlyd:

§ 7 Særlig om maritime kontraterroroperasjoner

Forsvaret har et særlig ansvar for å sikre den nasjonale beredskapen mot maritime terroranslag. Dette omfatter anslag mot olje- og gassinstallasjoner til sjøs og skip i fart.

Anmodning om bistand til maritim kontraterror avgis etter reglene i § 4. I tidskritiske situasjoner kan Forsvaret iverksette slike operasjoner uten å avvente anmodning. Forsvaret skal da straks varsle ansvarlig politimester og de berørte departementene.

Ved bistand til maritim kontraterror, er det innenfor rammen av oppdraget fra politiet, Forsvarets ansvar å lede og gjennomføre operasjoner.

§ 7 første ledd innebærer at Forsvaret pålegges et særlig ansvar for å sikre den nasjonale MKT-beredskapen, som er klarere enn det ansvaret som kan sies å være definert i dag, men som også reflekterer de faktiske ressursene (kapasitetene) Forsvaret har på dette feltet. Det stenger ikke for at også politiet skal ha kapasitet på MKT, men det betyr at Forsvaret er pålagt dette som et særlig ansvarsområde, som dermed også må være dimensjonerende for de delene av Forsvaret som berøres.

Hjemmelen for å pålegge Forsvaret en slik beredskapsoppgave, og dermed fordele ansvaret mellom forsvar og politi på denne måten, er regjeringens alminnelige instruksjonsrett etter Grunnlovens § 3, som leder for den utøvende makt, samt § 12 om fordeling av oppgaver mellom statlige organer ut fra hva som anses som mest hensiktsmessig («tjenlig»). Dette er en kompetanse som utøves gjennom kongelig resolusjon, som foreslått i dette tilfellet.

§ 7 annet ledd slår fast at også ved maritime kontraterroroperasjoner vil utgangspunktet og hovedregelen være at politiet sender en anmodning om bistand til Forsvaret etter de alminnelige reglene i § 4. I spesielt tidskritiske situasjoner gis Forsvaret imidlertid en egen initiativrett ved maritim terror. I slike tilfeller har Forsvaret en umiddelbar varslingsplikt overfor ansvarlig politimester, på samme måte som politimester og Forsvarets operative hovedkvarter har en slik varslingsplikt



overfor høyere myndigheter i alle bistandsoperasjoner (beskrevet i instruksutkastets § 4). Politimesteren eller høyere myndighet vil da kunne gripe inn og stanse en militært initiert MKT-operasjon.

De tilfellene der det vil kunne være aktuelt for Forsvaret å gå til aksjon uten å avvente en anmodning fra politiet, vil typisk kunne være dersom det oppstår en helt akutt situasjon, der et maritimt terrorangrep er under oppseiling eller utvikling, og der Forsvaret blir klar over dette og har ressurser tilgjengelige – samtidig som politiet ennå ikke har rukket å reagere. Dersom det er tale om tidskritiske situasjoner, der hvert minutt teller, taler reelle hensyn med tyngde for at Forsvaret bør

kunne gå til aksjon uten å avvente formell anmodning fra den ansvarlige politimester. Hensynet til styring og kontroll er samtidig ivaretatt gjennom varslingsplikten. Formelt kan dette ses som en instruksfestet generell forhåndsanmodning (fra Kongen i statsråd) for helt ekstraordinære situasjoner, som ligger klart innenfor en naturlig forståelse av bistandsinstituttet i § 27 a, og som dessuten vil ha klare likhetstrekk med en nødretts-situasjon.

§ 7 tredje ledd begrenser politimesterens kompetanse til å legge føringer for de delene av en MKT-operasjon som gjelder Forsvarets skarpe oppdrag, men uten at dette endrer hovedprinsippet i § 6 om at det er «poli-

timesteren som har den overordnede ledelsen av operasjonen». Det vil det fortsatt være. Rettsteknisk er dermed § 7 tredje ledd en *unntaksregel* fra hovedregelen i § 6, som kun gjelder for MKT. All annen bistand vil følge § 6.

I de fleste tenkbare situasjoner vil dette i praksis innebære at politimesteren begrenser seg til å gi et MKT-opppdrag til Forsvaret, som for eksempel går ut på at en plattform eller et skip skal gjenerobres, eller et angrep bekjempes. *Hvordan* dette nærmere skal gjennomføres, vil det så i praksis være opp til Forsvarets operative ledelse å vurdere og avgjøre. I praksis trenger det ikke å være så stor forskjell fra andre kompliserte bistandsoperasjoner, men det presiseres for maritime kontraterroroperasjoner.

Forsvarets maktbruk under MKT-operasjoner er på samme måte som ellers begrenset av § 27 a annet ledd, som er foreslått operasjonalisert i § 8 i arbeidsgruppens utkast til instruks. Også ved MKT-operasjoner som gjennomføres av Forsvaret vil det være et krav om at all maktbruk må være forholdsmessig. Samtidig er det klart at hva som er forholdsmessig vil avhenge av situasjonen, og at det i et MKT-scenário vil kunne være nødvendig med ganske omfattende maktbruk.

7.2.3.2 Nærmere om grensedragningen mellom MKT og annen terror/kriminalitet

Grensedragningen mellom *maritim* terrorbekjempelse og *all annen* bekjempelse av terror/ kriminalitet gir seg langt på vei selv, men det vil kunne oppstå gråsoner og grensespørsmål. En mulig avgrensning er situasjoner på sjøen der det forventes motstand ved entring av en plattform eller et skip. Det vil si operasjoner som i realiteten går ut på å bekjempe en motstander og gjenerobre en plattform på sjøen eller et skip i fart. Dette må avgrenses mot situasjoner der det er begått en kriminell handling på en plattform eller ombord i et skip som fortsatt er under kontroll av platformsjef/kaptein, og hvor politiet tar seg ut for å pågripe og etterforske.

Flertallet understreker at grensedragningen ikke trenger å settes på spissen innenfor en modell som dette, som enten utløses av politiet gjennom anmodning, eller som iverksettes av Forsvaret, men straks meldes fra, slik at politiet kan stanse den. I disse beslutningene vil det nødvendigvis måtte ligge en stillingtagen til om det faktisk er MKT eller ikke, som bare kan gjøres ut fra en konkret helhetsvurdering i det aktuelle tilfellet. Flertallet understreker samtidig at modellen ikke utelukker at politiet selv rykker ut for å bekjempe et maritimt anslag, for eksempel der dette er av begrenset omfang, eller dersom politiet har særlige ressurser til rådighet. Det siste vil for eksempel kunne være tilfellet i Oslofjorden, der BT har meget rask responstid og stor kapasitet.

Ut over denne allmenne grensedragningen, er virkeområdet for MKT-bestemmelsen for det første ved terroranslag mot norske olje- og gassinstallasjoner til sjøs. Arbeidsgruppens flertall avgrenser dette mot anlegg på land hvor de vanlige reglene vil gjelde. Samtidig understreker flertallet at det også ved anslag mot olje- og gassinstallasjoner på land (som for eksempel Mongstad eller Ormen lange) kan tenkes bistand fra FSK og andre militære kapasiteter, men dette vil da følge hovedreglene i instruks § 6.

For det andre foreslår flertallet at virkeområdet for de særlige MKT-reglene bør omfatte «skip i fart». Utover åpenbare omfattende terroranslag hvor et skip erobres og kapres i sjøen, er det her flere gråsoner. Arbeidsgruppens flertall har lagt til grunn at skip som er i bevegelse raskt vil kunne forflytte seg langt til havs, slik at det uansett type terrorscenario blir nødvendig å ta i bruk Forsvarets ressurser for å forfølge og entre. Politiet vil i slike situasjoner kunne påbegynne en operasjon, men må etter hvert trekke på stadig større deler av Forsvaret for å gjennomføre den. Det som startet med en polisier operasjon vil med andre ord raskt kunne utvikle seg til en større militær operasjon hvor også forsvarets samvirkesystemer aktiveres med de krav det stiller til kommando og kontroll.

7.2.3.3 Nærmere om krav til nasjonal MKT-beredskap og samarbeidet politi/forsvar

Slik flertallet ser for seg den foreslåtte modellen, forutsetter den en videreføring og styrking av Forsvarets eksisterende MKT-kapasiteter, samt at Forsvaret pålegges å ha en stående nasjonal beredskap med kort responstid. Flertallet vil være forsiktig med å angi hvilke konkrete tiltak og ressurser dette krever. Dette må Forsvaret selv utrede nærmere. Men vi vil nevne et nærliggende tiltak som illustrerer vår tenkning: Forsvarets spesialstyrker bør som nevnt vurdere å stasjonere en av sine tropper fast på det maritime treningssenteret Vealøs ved Horten. En tropp som er forlagt her vil ha meget god tilgang på båter og andre ressurser. Helikoptrene på Rygge er bare minutter unna, og troppen vil i realiteten kunne ha meget høy beredskap for innsats i hele Oslofjorden, og videre ned til og med svenskegrensen i øst og Sør-Vestlandet i vest. En slik disponering vil også bedre MKT-beredskapen betydelig for hele landet. I tillegg befinner MJK, som har stått på nasjonal beredskap siden 1. august 2013, seg i Bergen/Ramsund, og ved å trekke på Forsvarets øvrige maritime ressurser vil beredskapen kunne bli tilnærmet like god langs hele kysten og utover i de norske havområdene.

Selv om dette er en modell som avklarer Forsvarets særlige ansvar for MKT, understreker flertallet at dette fortsatt gjelder innenfor rammene av «bistand» til politiet. Det forutsettes dermed et løpende og effektivt

samarbeid mellom forsvar og politi på alle nivåer. Det er umulig å forutse alle scenarier, og det kan tenkes en lang rekke ulike scenarier som vil kreve fleksibilitet fra begge etater for å få det til å fungere. Flertallet ønsker å understreke at BT er en meget verdifull ressurs i MKT-sammenheng og at det i mange tilfeller vil være nødvendig at BT bistår Forsvaret i MKT-operasjoner. Et av de viktigste budskapene i utvalgets innstilling er understrekingen av handlingsimperativet som må gjenomsyre både politiets og Forsvarets tenkning. Det vil også derfor kunne være MKT-operasjoner der politiet er raskest tilgjengelig for innsats. Det vil særlig være aktuelt i deler av Oslofjorden. I de tilfellene vil politiet selv kunne bekjempe terroristene, eventuelt med bistand fra Forsvaret.

Det er avgjørende viktig under modell (iii) at både forsvar og politi prioriterer å utvikle et samarbeidsklima som er bedre enn i dag. Det gjelder både i de aktuelle operative enhetene og hele veien oppover i systemet i etatene og departementene. Flertallet mener dette bør være mulig og realistisk innenfor et mer avklart ansvarssystem. Nødvendigheten av å snakke, trene og øve sammen understrekes.

7.2.3.4 Nærmere om begrunnelsen for flertallets forslag
Når gruppens flertall anbefaler modell (iii) for maritim kontraterror, veier for det første samfunnsøkonomiske betraktninger tungt. Det er i dag tilløp til dublering av kapasiteter mellom politi og forsvar. Dette går begge veier og skyldes gråsoneproblematikken: Så lenge det finnes et betydelig rom for fortolkning knyttet til maritim kontraterror, vil både politiet og Forsvaret kunne påberope seg hjemmelsgrunnlag for å bygge opp de samme kapasitetene. Gruppen har ikke lyktes med å beregne hvor mye denne oppgaven har kostet Forsvaret over tid, blant annet fordi spesialstyrkenes budsjett er skjermet mot innsyn. Det er imidlertid lite tvil om at det over tid dreier seg om en betydelig del av forsvarsbudsjettet når hele «pakken», også støttefunksjoner, tas med i regnestykket.

For det andre veier operative hensyn, herunder ledelsesaspektet, tungt. Ved å redusere gråsonene mellom politi og forsvar ved maritime kontraterroroperasjoner, vil den operative kompetansen og effektiviteten på dette feltet konsentreres og dermed styrkes. MKT-operasjoner krever samtidig innsats fra et bredt spekter av Forsvarets operative struktur, inkludert ubåter, overflatefartøyer, fly og helikoptre. Med dagens avanserte forsvarsteknologi vil de også være avhengig av Forsvarets ressurser innenfor overvåkning, etterretning og oppbygning av store situasjonsbilder, samt Forsvarets kommando- og kontrollapparat. Det dreier seg om en fullstendig avhengighet av Forsvarets operative ledelsesapparat.

Flertallet påpeker i tillegg at det er vanskelig å se hva alternativet er. Arbeidsgruppen kan selvsagt foreslå å videreføre dagens uløste og uklare ordning, men har da etter flertallet syn ikke løst oppdraget. Gruppen kan eventuelt også foreslå at politiet overtar alt ansvar også for maritim kontraterror, men det vil for det første bety at FSK i sin nåværende form ikke kan videreføres uten at det foreligger overbevisende militærfaglige argumenter for det. For det andre vil det reelt sett være en lite hensiktsmessig ordning for samfunnets samlede sikkerhet. Uten at politiet får betydelig større ressurser til å utvikle denne kompetansen, vil det måtte gå på bekostning av andre viktige politioppgaver, også terrorbekjempelse der folk bor og ferdes.

Flertallet vil tilføye at det ikke ser noen konstitusjonelle, lovmessige eller andre formelle skranke mot at Kongen i statsråd vedtar en slik kompetansefordeling som det her legges opp til, dersom man ønsker det. Konstitusjonelt kan Kongen i statsråd etter Grunnloven § 12 fritt legge kompetanse (og dermed «ansvar») der det anses tjenlig, og flertallet kan heller ikke se at politiloven eller annen lovgivning skulle stenge for at Forsvaret gjennom kongelig resolusjon gis kompetanse til å lede og gjennomføre visse type operasjoner innenfor de rammer som her er skissert. Se for øvrig kapittel 4 for en nærmere drøfting av de rettslige rammene.

Endelig vil flertallet understrekes at § 7 bare vil gjelde i helt ekstreme situasjoner, av en karakter som heldigvis hverken Norge eller noen andre europeiske land så langt har opplevd. Herunder vil § 7 for eksempel ikke komme til anvendelse i en 22. juli-situasjon, en skole- eller annen form for masseskyting, et type mer utvidet Paris 2015-scenario, en terrorbombe, eller noen av de andre mest sannsynlige situasjonene arbeidsgruppen har drøftet foran. Det er absolutt tenkbart at § 7 i praksis aldri vil bli aktualisert. Men som ramme for oppbygging av kapasiteter, herunder investeringsplaner og trenings- og øvingsaktivitet, vil den selvsagt få substansiell betydning.

7.2.3.5 Noen kommentarer til mindretallets merknader
Flertallet har merket seg at gruppens mindretall har et annet syn på behovet for regulering av maritim kontraterror, som det er redegjort for nedenfor i kapittel 7.3. Etter flertallets syn er det naturlig at det kan være delte meninger om de utfordringer MKT reiser og hvordan de best kan løses. Dette er nettopp det punkt der justis-sektoren og forsvarssektoren i en årrekke har vært mest uenige. Som vist ovenfor kan det tenkes ulike modeller for hvordan MKT-beredskapen best kan organiseres, og dette har vært drøftet en rekke ganger under gruppens arbeid, både i interne møter og i møter med de berørte aktørene.

På denne bakgrunn stiller flertallet spørsmål ved at mindretallet så skarpt avviser det forslaget til en samlende modell som flertallet har søkt å legge opp til. Videre har flertallet merket seg at mindretallet i liten grad har forsøkt å formulere noen alternativ modell for hvordan MKT-beredskapen skal organiseres. Slik flertallet leser mindretallets merknader, er de i all hovedsak en ensidig og feilaktig kritikk av flertallets modell, men uten at det oppstilles noe klart alternativ, utover en videreføring av *status quo*, koblet til en oppfordring om å øke politiets egen helikopterkapasitet.

Flertallet viser til at de fleste av mindretallets mange kritikkpunkter allerede er dekket i teksten ovenfor, og skal derfor nøye seg med noen korte mer direkte kommentarer til mindretallets kritikk på de punktene der dette er naturlig. Flertallet har merket seg at mindretallets første og mest grunnleggende kritikk nå går ut på at MKT ikke reiser særskilte utfordringer, og derfor ikke krever egne løsninger. Dette er etter flertallet syn en oppsiktsvekkende påstand. Er det noe gruppens arbeid har avdekket, så er det nettopp at MKT-beredskapen i en årrekke har vært omstridt, og har gitt opphav til strid og kiv mellom justis- og forsvarssektoren. For flertallet er det klart at MKT reiser særlige spørsmål, både fordi det her typisk vil være tale om særlig krevende operasjoner, og fordi Forsvaret på dette feltet har bygget opp en særskilt kompetanse og kapasitet, som politiet ikke vil kunne matche. Hensynet til en best mulig utnyttelse av samfunnets samlede beredskapsressurser taler derfor med tyngde for å gi Forsvaret et noe større ansvar for MKT enn andre typer operasjoner. Flertallet vil presisere at de særskilte spørsmålene som MKT reiser har ligget i kjernen av gruppens mandat fra første dag. De var en av grunnene til at gruppen ble oppnevnt, og de har vært tatt opp av nesten alle de eksterne aktører som gruppen underveis har hatt møter med.

Videre har flertallet merket seg at mindretallet på ett punkt også har formelle (juridiske) innsigelser mot flertallets forslag til en ny særskilt § 7 i instruksen om prosedyrer for MKT. Innsigelsene synes ikke å være mot § 7 som helhet, men kun mot annet ledd, der flertallet foreslår at Forsvaret i tidskritiske situasjoner skal kunne iverksette MKT-operasjoner uten å avvente anmodning fra politiet (men da slik at politiet og de berørte departementene straks skal varsles). I følge mindretallet faller dette utenfor de rammene som politiloven § 27 a setter, og dermed også utenfor det Kongen kan vedta. Flertallet er ikke enig i en slik innskrenkende og formalistisk tolkning. For det første har Kongen i statsråd som øverste leder for både politi og forsvar en generell instruksjonsmyndighet overfor begge etater, og et bredt tolknings- og handlingsrom når det gjelder å fastsette den nærmere arbeids- og ansvarsfordelingen mellom dem. Å gi Forsvaret en begrenset initiativrett til å iverk-

sette MKT-operasjoner i situasjoner der politiet ennå ikke har rukket å respondere, og med en varslingsplikt, og rett for politiet til å gripe inn, er etter flertallets syn åpenbart innenfor en naturlig tolkning av § 27 a.

Hvis man ønsker å se mer formalistisk på det, kan dette alternativt ses som en generell forhåndsanmodning fra Kongen i statsråd, som fyller kriteriet til «anmodning» i § 27 a første ledd, som etter ordlyden ikke stiller noe krav til hvem «anmodningen» skal komme fra eller hvordan den må fremsettes. Reelle hensyn taler med tyngde i samme retning. Forutsetningen for at dette i det hele tatt skal være aktuelt, er at det oppstår en tidskritisk situasjon, der et maritimt terrorangrep er under utvikling, samtidig som politiet ennå ikke har rukket å reagere. Hvis Forsvaret blir kjent med dette, og har ressurser tilgjengelige, er det åpenbart at de bør kunne tre i aksjon umiddelbart, uten å vente på at den berørte politimester blir klar over situasjonen og får sendt en formell anmodning. Dette kan være situasjoner der hvert minutt teller, og behovet for kontroll og styring er ivarettatt gjennom Forsvarets plikt til umiddelbart å varsle politi og departementer, som da vil kunne gripe inn dersom det er nødvendig.

Etter flertallets syn er det klart at forslaget til særskilt regulering av MKT i utkastet til § 7 i instruksen er innenfor de rammer som følger av lov og Grunnlov, og at mindretallets kritikk på dette punkt ikke er treffende.

7.3 Mindretallets syn på maritime kontraterror-operasjoner

Utgangspunktet for arbeidsgruppens arbeid var å fremme forslag til instruks for regulering av Forsvarets bistand til politiet innenfor dagens fastsatte rammer for respektive etaten kompetanse, myndighet og ansvar. Flertallets forslag til løsning, slik det kommer til uttrykk i § 7 sammenholdt med flertallets nærmere begrunnelse, innebærer at det etableres en ordning hvor Forsvaret, ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), på eget initiativ kan igangsette en maritim kontraterror-operasjon uten forutgående bistandsanmodning fra politiet, dog med den forutsetning at politiet har kompetanse og myndighet til å stanse operasjonen.

Konsekvensen av en slik ordning er at Forsvaret, innenfor politiets primære ansvarsområde, og uten rettslig forankring gis utvidet kompetanse og myndighet til å utøve makt samtidig som ansvarlig politimesters operative handlingsrom reduseres tilsvarende.

Mindretallet vil innledningsvis kort redegjøre for *dagens regulering av politiet og forsvarets rolle og ansvar* på området. Deretter vurderes *flertallsforslagens rettslige*





rammer og utforming før det foretas en formåls- og hensiktsmessighetsvurdering av forslaget. Avslutningsvis gis det en nærmere begrunnelse for mindretallets syn på beredskapsordning.

7.3.1 Problemstilling

Politiet er gitt ansvaret for ivaretagelse av den indre sikkerhet i landet gjennom opprettholdelse av den offentlige sikkerhet og vern om alt som truer den alminnelige trygghet i samfunnet, samt forebygge, avdekke og stanse kriminell virksomhet, jf. politiloven § 2. Videre har Stortinget lagt til grunn at samfunnets behov for polititjenester utføres av politi- og lensmannsetaten, jf. politiloven § 1. Terrorisme er å anse som alvorlig kriminalitet og politiet ansvar og oppdrag omfatter også forebygging og bekjempelse av alle typer terrorsituasjoner innenfor norsk jurisdiksjon. Det skilles ikke mellom hvor hendelsen finner sted, og gjelder både på land og sjø. Politiets maritime rolle og ansvar omfatter dermed enhver installasjon til havs og skip (heretter kalt maritime objekter). Politiets rolle er tydelig beskrevet i Meld. St. nr. 29 (2011–2012), *Samfunnssikkerhet*:

Beredskapstroppen ved Oslo politidistrikt er politiets nasjonale innsatsenhet mot terror, organisert og annen alvorlig kriminalitet. Troppen kan etter anmodning bistå de øvrige politidistriktene ved konkrete aksjoner, og med polititaktiske råd både på operasjonelt og strategisk nivå. Når beredskapstroppen utfører bistandsoppdrag utenfor Oslo politidistrikt er troppen

underlagt den stedlige politimesteren. Beredskapstroppens ansvarsområde omfatter innsats i forbindelse med terrorsituasjoner på norsk kontinentalsokkel.

Selv om politiet har ansvaret for å forebygge, ivareta beredskap, herunder bekjempe terrorisme på norsk jord, er Forsvaret gitt en sentral og viktig rolle som bistandsressurs. I tillegg til suverenitetshevdelse og ivaretagelse av suverene rettigheter, er Forsvaret i dag, i kraft av sine kapasiteter, gitt en spesifikk oppgave som bistandsorgan til politiet. Dette er, som allerede nevnt av flertallet ovenfor, fremhevet i Prop. 73 S (2011–2012), *Et forsvar for vår tid*:

Forsvarets spesialkommando (FSK) med nødvendige støtteelementer har et særlig oppdrag om å være forberedt på å bistå med bekjempelse av terror på oljeinstallasjoner og fartøyer til havs. FSK kan også bistå politiet på land. Spesialstyrkenes evne til land- og sjøbasert kontraterror styrkes. Dette skal omfatte både bistand til politiet og Forsvarets selvstendige ansvar ved anslag som konstateres å være et væpnet angrep på Norge.

Dagens ansvar- og rollefordeling mellom politiet og Forsvaret fremgår tydelig både gjennom formell lov og lovforarbeid. Politiet er det sivile samfunnets primære maktorgan i fredstid, mens Forsvarets rolle er, på anmodning fra politiet, å yte bistand under politiets overordnede ledelse og styring. Mindretallet i arbeidsgruppen er av den oppfatning at samfunnets behov for

hensiktsmessig og effektiv beredskap best kan ivaretas innenfor dagens rettslige rammer og prinsipper.

7.3.2 Vurdering av forslagens rettslige rammer og utforming

I likhet med flertallet legger mindretallet til grunn at det etableres en modell for Forsvarets bistand til politiet som både formelt og reelt er innenfor de rettslige rammer nedfelt i politiloven § 27 a. Det innebærer at Forsvaret, etter anmodning fra politiet, yter bistand under politiets overordnede ledelse og styring. Etter mindretallets vurdering faller flertallets forslag til ny § 7 utenfor rammene av politiloven § 27 a. I følge bestemmelsens fjerde ledd kan Kongen gi «nærmere bestemmelser om (vår utheving) Forsvarets bistand til politiet». Flertallets forslag, § 7, annet ledd, andre setning, foreskriver at Forsvaret skal gis kompetanse til, på eget initiativ, å iverksette en politisær operasjon som vil kreve omfattende maktbruk uten noe nærmere bistandsanmodning fra politiet. Paragraf 7 utvider dermed Forsvarets adgang til å anvende makt ved å sette til side et sentralt materielt vilkår i pl. § 27 a om at Forsvarets adgang til å anvende makt kun kan skje «etter anmodning». Flertallets forslag til ordning vil derfor gå utenfor de fullmakter som Kongen er gitt i politiloven § 27 a fjerde ledd og faller utenfor bistandsinstituttet slik det er regulert i § 27 a. Følgelig vil Forsvaret også mangle materiell hjemmel for sin eventuelle maktbruk, jf. Grunnloven § 113, og en praksis forankret i bestemmelsen vil være i strid med lovkravet i Grunnloven § 101 tredje ledd.

Flertallsforslagets første ledd angir at Forsvaret har «et særlig ansvar» for å sikre den nasjonale beredskapen mot maritime terroranslag. Dersom formuleringen søker å reflektere en plikt for Forsvaret til å innrette sine kapasiteter med formål å ivareta nærmere definerte oppgaver og ansvar innenfor bistandsansvarets rammer, kan mindretallet gi sin tilslutning til denne delen av bestemmelsen. En nærmere formalisering hvor bistandsansvaret blir en dimensjonerende oppgave for Forsvaret, er med på å understøtte behovet for forutberegnelighet ved utforming og etablering av nasjonal beredskapsordninger. Å ilegge formuleringen *særlig ansvar* i første ledd et annet meningsinnhold vil ikke være forenelig med bistandsinstituttet, og følgelig falle utenfor rammene for § 27 a.

Flertallets forslag til paragraf 7, annet ledd, andre setning sammenholdt med flertallets nærmere begrunnelse, gir rom for flertydighet samtidig som den synes å rokke ved det faktum at politiet også for denne type operasjoner er primæransvarlig myndighet. Dersom det etableres en ordning som begrenser politimesterens kompetanse, vil det også innskrenke hans ansvar. Mindretallet mener at hovedprinsippet i § 6 «om at det er «politimesteren som har den overordnede ledelsen av operasjonen», bør gjelde uavkortet.

Mindretallet foreslår at § 7 i sin helhet sløyfes. Behovet for å avklare, herunder presisere Forsvarets rolle og bistandsansvar bør skje innenfor rammene av § 6.

7.3.3 Formåls- og hensiktsmessighetsvurdering av forslaget

Etter mindretallets oppfatning underbygger dagens trusselbilde behovet for en sterk og stående generell terrorberedskap. En eventuell styrking og utvikling av terrorberedskapen, det være seg i forhold objekter på land eller til havs, må forankres i det til enhver tid gjeldende trusselbildet.

Flertallet har begrunnet sitt forslag i to ulike forhold. På den ene siden mener flertallet at det har skjedd en utvikling mot en delvis overlappende kapasitet på maritim kontraterror i forsvar og politi. Utviklingen har igjen gitt grobunn for uheldig uklarhet og uenighet mellom politi og forsvar, og mellom berørte departement. Denne uklarheten/uenigheten skal ha materialisert seg i det løpende samarbeid mellom politi og forsvar i form av uenighet om hvordan maritim kontraterroroperasjoner skal planlegges og ledes, og hvilke avdelinger som skal utrustes og trenes for dette.

Flertallets løsning på utfordringene er å gi Forsvaret større operasjonelt handlingsrom ved maritime kontraterroroperasjoner enn andre bistandsoperasjoner i form av kompetanse og myndighet til selv å initiere operasjoner uten forutgående bistandsanmodning fra politiet. Dette skal i følge flertallet bidra til å avklare og presisere oppgavefordelingen og ansvarslinjer. Videre skal ordningen føre til en understrekning og styrking av Forsvarets spesielle rolle innenfor maritim kontraterror, noe som skal lede til en ytterligere bevisstgjøring innenfor forsvarets egne rekker om kapasitetsbygging på MKT. Tanken er at dette skal føre til at Forsvaret vil prioritere området tilstrekkelig høyt.

Bistandsinstituttet med tilhørende instruks angir Forsvarets rolle i form av kompetanse, myndighet og ansvar uten å skille mellom hendelser på land eller til havs. Hvorfor melder behovet for avklaring og presisering av Forsvarets rolle seg kun ved bistandsoperasjoner til havs, og hva er det som gjør at tilsvarende behov for avklaringer ikke melder seg i forhold til bistandsoperasjoner på land?

Som nevnt tidligere er rolle og ansvarsfordeling mellom Forsvaret og politiet tydelig. Dette blir også lagt til grunn av flertallet som korrekt påpeker at selv om forsvar har et særlig oppdrag i å bistå med bekjempelse av terror, inkludert maritim kontraterror, vil all kontraterror falle inn under politiet og påtalemyndighetens ansvar. Forsvarets rolle er å yte bistand, etter anmodning fra politiet, og innfor rammene av et oppdrag som gis av den

ansvarlige politimester. For å ivareta sitt oppdrag har Forsvaret, som påpekt av flertallet opparbeidet en særlig kapasitet på feltet. Imidlertid har ikke Forsvaret etablert egne beredskapsordninger for angjeldende ressurser med den følge at det i dag er forbundet med usikkerhet om ressursene er disponible ved behov.

Forankret i ovennevnte er det etter mindretallets vurdering grunn til å stille spørsmål med utviklingen. Det er, tross uklarheter knyttet til rolle og ansvar, bygd opp betydelige kapasiteter innenfor maritim kontraterror basert på et beredskapskonsept fra 1980-tallet. Satsingen synes ikke avstemt med til enhver tid gjeldende trusselbilde og politiet som primæransvarlig etats behov for bistand. Det kan i tillegg stilles spørsmål om hva som har vært formålet med satsningen når det ikke er funnet grunn til å etablere formaliserte beredskapsordninger som samsvarer med de krav som stilles til politiets responstid.

Mindretallet har ingen tro på at økte fullmakter og myndighet til selv å initiere operasjoner vil bidra til å øke bevisstheten og rydde opp i eventuelle uklarheter i Forsvaret med hensyn til forståelse av rolle og ansvar.

7.3.4 Nærmere begrunnelse for mindretallets syn på beredskapsordning

Enhver beredskapsordning har som formål å ivareta samfunnets beredskapsbehov. Det krever at det etableres ordninger som avspeiler til enhver tid gjeldende trusselbilde og derigjennom tilfredsstiller krav til fleksibel respons av adekvate innsatsressurser. Samlet må den til enhver tid etablerte ordningen bidra til en effektiv oppgaveløsning og en best mulig utnyttelse av samfunnets samlede nasjonale beredskapsressurser. Ved alvorlige og ekstraordinære hendelser vil dette kreve innsats både fra politiet og Forsvaret uavhengig av hvor hendelsen finner sted innenfor norsk jurisdiksjon.

Dagens beredskapsbehov forutsetter beredskapsressurser som er tilgjengelige nasjonalt med høy reaksjonsevne og evne til fleksibel og pragmatisk oppdragsløsning. Dette er kjennetegn ved norske politi som gjennom sin organisering er «alle steds nærværende». Innenfor dagens trusselbilde er det flere mulige scenarier som utfordrer politiets kapasitet og utholdenhet. Tross politiets kapasiteter er det derfor ikke mulig å dekke samfunnets beredskapsbehov uten bistand fra Forsvaret.

I følge flertallet eksisterer en konflikt mellom politi og forsvar som bygger på det faktum at politiet har ansvaret for maritim kontraterror samtidig som Forsvaret tradisjonelt har hatt det som en særlig bistandsoppgave og rent faktisk har betydelige større og bedre kapasitet til å løse krevende oppdrag. I den grad det eksisterer en slik konflikt som hemmer ivaretagelsen av

samfunnets beredskapsbehov, må utfordringen løses på andre måter enn å endre på dagens ordning for fordeling av rolle og ansvar mellom etatene.

Mindretallet er av den oppfatning at foreslåtte løsning ikke vil bidra til å løse en slik konflikt, ei heller bidra til å oppklare eventuelle uheldige uklarheter mellom politi og forsvar, og mellom berørte departement. Tvert i mot, det er mye som taler for at en slik ordning vil ytterligere forsterke eventuelle uklarheter og/eller motsetninger. Mindretallet vil i den anledning peke på utfordringen knyttet til grensedragningen mellom *terror* og *annen kriminalitet*, og de utfordringer den gir i lys av flertallets forslag til § 7. Forslag til løsning krever at det foretas en nærmere grensedragning mellom hva som i § 7 forstand anses som maritim terror og annen terror/kriminalitet. Som også flertallets nærmere redegjørelse viser, er det vanskelig å gi en tydelig og oversiktlig avgrensning som Forsvaret og politiet kan forholde seg til i en tidskritisk situasjon. Det vil i initialfasen av en slik hendelse være utfordrende å vurdere handlingens karakter. På dette tidspunkt vil informasjonstilgangen ofte være sparsommelig og fragmentarisk. Utfordringen vil særlig gjøre seg gjeldende under en pågående operasjon hvor handlingen stadig er under utvikling.

Utfordringen blir ytterligere forsterket dersom det etableres en ordning hvor to etater, som begge gis kompetanse og myndighet til å iverksette en operasjon, uavhengig av hverandre skal vurdere ugjerningens karakter. Mindretallet opplever det som uklart hvor skillet går mellom de hendelser som eksklusivt ligger innenfor politiets kompetanse og myndighet, og de tilfeller hvor Forsvaret gis en tilsvarende parallell kompetanse og myndighet. Forslaget vil utgjøre en tilsøring av grensen mellom Forsvaret og politiets kompetanse og myndighet med tilhørende ansvar med den følge at eventuelle uklarheter med hensyn til rolle og ansvar forsterkes og faren for utilsiktet dublering av kapasiteter øker.

En annen side ved flertallets forslag er at skille mellom maritim kontraterror og annen kontraterror fremstår som noe kunstig. At kravene, kompleksiteten og behovet for kapasitet og kompetanse er relativt lik blir liggende urørt. Dagens trusselbilde tegner et bilde av terroraksjoner som utfordrer samfunnet hva angår evnen til rask respons for å stanse og/eller redusere skadevirkningene. Mindretallets vurdering er at det er behov for å foreta en bredt anlagt gjennomgang og revisjon av dagens ordninger med formål å etablere operasjonsstrukturer som avspeiler gjeldende trusselbilde bygd på prinsipper som norsk politi og et omforment «ATLAS-forum» stiller seg bak.

Mindretallet er av den oppfatning at politiet og Forsvaret innenfor dagens bistandsordning har potensiale

til å imøtekomme samfunnets beredskapsbehov uten at det rokkes ved dagens klare og forutsigbare ordning hvor politiet er det sivile samfunnets primære maktorgan i fredstid, mens Forsvarets rolle er, på anmodning fra politiet, å yte bistand under politiets overordnede ledelse og styring. Det forutsetter imidlertid at bistand fra Forsvaret i forhold til nærmere angitte kapasiteter fremstår som sikker og pålitelig uten nærmere forhold hva angår tilgjengelighet. Det vil kreve at ivaretagelse av bistandsansvaret blir dimensjonerende for Forsvarets virksomhet.

Nedenfor gis det en skjematisk beskrivelse av dagens beredskapsordning og nærmere begrunnelse for dens hensiktsmessighet.

En god beredskapsordning må «bygge på» og ikke «bygge om» grunnberedskapen. Ved etablering av effektiv og hensiktsmessig beredskapsordning må det tas utgangspunkt i den etablerte grunnberedskapen. I Norge ivaretas grunnberedskapen for forebygging og bekjempelse av all alvorlig kriminalitet gjennom den ordinære polititjenesten organisert og ledet av landets 12 politimestre underlagt Politidirektørens nasjonale koordinerings- og samhandlingsansvar. Som påpekt av Gjörv-kommisjonen er samfunnets beredskap ved alvorlige hendelser som «skyting pågå» basert på hurtig og effektiv respons fra operativt politipersonell som er til tjeneste rundt i landet. Dette sammen med en forventning og hurtig respons forankret i bl.a. handlingsplikten utgjør «ryggraden» i norsk beredskap mot alvorlig kriminalitet. IP3 skal, innenfor gitte rammer, ha kapasitet til å operere i maritimt miljø og på maritime objekter.

All den tid samfunnets grunnberedskap ivaretas av politiets innsatspersonell i kategori 3 og 4, er det på dette nivået en målrettet innsats mot enhver ugjerning vil starte. Det vil ved en reell hendelse være nedlagt mye innsats, herunder tatt mange beslutninger på de laveste nivåer før hendelsen defineres som terror. Tradisjonelt har man innenfor de operative beredskapsmiljø i både politiet og Forsvaret operert med et tydelig skille mellom øyeblikkelig aksjon (ØA) og *forberedt aksjon* (FA). I terroraksjoner generelt, men innen maritim kontraterror spesielt, er dette bildet både noe foreldet og unyansert. Innsettings-/entringsmetodene vil hovedsakelig være like ved ØA og FA i maritim kontraterror (sjø og luft). En ØA-plan vil underveis i hendelsen, styrkes og forbedres etter hvert som etterretning tilkommer og ressurser allokeres. Det er derfor viktig å etablere en beredskapsordning som tar utgangspunkt i at det er grunnberedskapen samfunnet skal «bygge på» og ikke «bygge om» når de øvrige deler av beredskapskonseptet skal tre inn. Etter mindretallets vurdering vil flertallets forslag avvike fra dette sentrale prinsipp. Forslaget innebærer at det etableres et «paral-

elt» løp hvor Forsvaret gis fullmakt og kompetanse til også å iverksette en aksjon på selvstendig grunnlag.

Dagens beredskapsordning ivaretar det viktige krisehåndteringsprinsippet om å «bygge på» i motsetning til å «bygge om» ved at politiet har etablert et spesialistnivå, de *Nasjonale Beredskapsressurser*, som foruten Beredskapstroppen består av spesialister innenfor forhandlere, hundetjenesten, etterretning og spaning for å nevne noen. Alt av teknikker, taktikker, prosedyrer og teknologi understøtter dette konseptet.

All den tid de nasjonale beredskapsressurser ikke er regionalisert, men sentralisert i Oslo er det en forutsetning for etablering av en god beredskapsordning at enheten har tilgang på forutsigbar transportkapasitet som understøtter krav og forventning om rask respons. Dette er ikke situasjonen i dag. For at politiet skal kunne utnytte sin spesialkompetanse nasjonalt raskt og effektivt, er de i enhver sammenheng avhengig av ekstern lufttransportstøtte. Praksis viser at dagens ordning ikke understøtter samfunnets behov for rask respons ved tidskrisiske situasjoner. Dersom det ikke er mulig for Forsvaret å stille til rådighet forutsigbar transportressurser, må politiet gis tilgang til egen lufttransportkapasitet.

Et ytterligere element i en god beredskapsordning er tilgangen på *forsterknings- og støtteressurser*. Som nevnt er det en rekke scenarier som utfordrer politiets kapasitet og utholdenhet og som nødvendiggjør bistand fra relevante ressurser i Forsvaret. Det vil i praksis si Forsvarets spesialkommando (FSK). De vil, med dagens samtreningss grunnlag, prosedyrer og utstyr utfylle Beredskapstroppen. På den måten understøttes viktige beredskapsprinsipper ved at FSK *utfyller* og ikke *erstatte* politiet/Beredskapstroppen i en gitt situasjon. Flertallets forslag bryter etter mindretallets vurdering med dette prinsippet.

Etter mindretallets vurdering må denne delen av bistandsordningen videreutvikles og styrkes ytterligere. Samtrening vil styrke kvaliteten på felles koordinerte aksjoner mot objekt under politiets ledelse. Det forutsetter imidlertid at dedikerte bistandsressurser i Forsvaret operer med en «klartid»/responstid som er avstemt med politiets/Beredskapstroppens krav og reaksjonsevne. Eventuelle tilpasning/endring i fullmakter, myndighet med korresponderende ansvar mellom etatene, herunder «kommando og kontroll», må etter mindretallets vurdering forankres i allerede etablerte samarbeidsfora for politiets antiterrorenheter og ikke et beredskapskonsept fra 1980-tallet.

I dag er norsk politi assosiert medlem i en EU-finansiert organisasjon for politiets antiterrorenheter – «ATLAS».

Foruten EU-landene inngår Norge, Sveits og Island som assosierte medlemsland. Samarbeidet er organisert i hovedtemaer/-grupper som *Naval, Avion, Breaching og Transportation*. I tillegg pågår det ulike prosjekt med fokus i forhold til trender og utviklingstrekk. BT er for eksempel med i prosjekt «Rapid Response» og har fått gjennomføringsansvar for prosjekt «Drone» som startes opp høsten 2016. Prosjektene er representert med enheter fra omlag 4-5 land, men funn, konklusjoner og anbefalinger bekjentgjøres på en egen informasjonsplattform. Formålet er å utvikle enhetenes innsatsevne gjennom å dele utfordringer og erfaringer innen fagområdet. Innenfor maritim kontraterror har NAVAL-group fokusert på å styrke medlemslandenes enheters maritime kapasitet og har i den forbindelse lagt ned et betydelig arbeid i å utvikle felles standardiserte operasjonsprosedyrer (SOP) for lufttransport innen maritim kontraterror. Det har vært gjennomført mer enn 10 store øvelser med ulike vertsland de siste årene. April 2013 var norsk politi arrangør for en med deltakelse fra Sverige, Danmark og Finland. Samarbeidet gir norsk politi mulighet til å utvikle, tilpasse og kvalitetssikre egne maritime taktiske konsepter basert på europeiske spesialstyrkers erfaring.

Flertallet har i sin redegjørelse gitt uttrykk for at forslag til endring vil løse dagens «konflikt/uenighet» mellom etatene. Mindretallet har et annet syn på hva som er utfordringen. Utfordringen knytter seg ikke til det faktum at politiet sitter med ansvar og beslutningsmyndighet, mens Forsvaret innehar nødvendige støttekapasiteter i form av bl.a. lufttransport.

Dagens situasjon skyldes mangel på relevant lufttransportkapasitet. Konseptet som ligger til grunn for dagens beredskapsordning krever at både politiet som primærressurs og Forsvarets spesialstyrker som bistandsressurs har tilgang på lufttransportkapasiteter. Ved øvelser og reelle hendelser vil hver av etatenes isolerte behov for lufttransport forbruke tilgjengelig kapasitet med den følge at den som gis tilgang på ressursen utelukker den andre. Følgelig kan ikke hele beredskapskonseptet aktiveres samtidig. Etter mindretallets syn vil ikke flertallets forslag løse denne situasjonen.

Avslutningsvis vil mindretallet knytte noen kommentarer til flertallets bruk av evalueringene etter Gemini-øvelsene som støtte for behov for endring. Det kan etter mindretallets syn stilles spørsmål ved om konstruksjonen «øvelse Gemini» med dens øvingsmål er egnet som grunnlag for å fremme anbefalinger av modell for maritim kontraterror. Øvelse Gemini er en av forsvarssjefens høyest prioriterte øvelser og har som formål å sertifisere Forsvarets spesialstyrker på operasjoner mot oljeinstallasjoner/plattform. Premissene, og de kritiske øvingsmål som øvelsen tuftes på,

kan tenkes å være i veien for å gi egnet evaluering til bruk som beslutningstøtte i arbeidsgruppens oppdrag. Øvelsen har vokst frem som den øvelsen hvor alle nivåer i justis og forsvarssektor deltar. Øvelse Gemini 2015 ble sterkt påvirket av manglende lufttransportressurser (les SeaKing). Helikoptrene kunne ikke settes tilgjengelig for både politiet og Forsvaret med den følge at fastsatte øvingsmål ikke ble nådd. Som en følge av mangel på lufttransportressurser ble det besluttet at øvelsen skulle deles. Etter mindretallet viser dette at øvelseskonseptet var basert på lufttransportkapasitet som ikke er tilgjengelig. Samme utfordring vil kunne gjøre seg gjeldende ved en reell hendelse med den følge at det samlede beredskapskonsept ikke kan aktiveres samtidig grunnet mangel på lufttransportkapasitet. Det pågår arbeid med å utarbeide forslag til anbefaling om fremtidig konstruksjon av en Nasjonal Kontraterrorøvelse som skal støtte samvirke mellom politiet og Forsvaret. Arbeidsgruppen ledes av POD og består av fire personer. To fra POD, en fra forsvarsstaben og en fra FOH. Anbefalingen skal levers JD i september 2016.





8.

Andre sentrale spørsmål

8.1 Virkeområdet for ny instruks

I gjeldende bistandsinstruks fastsettes det at instruksjonen skal gjelde i fred, krise og krig.¹⁰¹ Arbeidsgruppen mener at det hensiktsmessig å videreføre dette i ny instruks. Det vil i prinsippet si at instruksjonen vil gjelde uansett hvilken tilstand nasjonen befinner seg i. Dette er vesentlig for at det ikke under noen omstendigheter skal oppstå tvil om bistandsinstituttet er anvendelig for den aktuelle situasjon. I motsatt fall vil en udefinert situasjon, for eksempel ved tvil om det er en krisetilstand eller krigstilstand, også innebære at det er usikkert hvorvidt politiet har anledning til å anmode Forsvaret om bistand. En slik usikkerhet vil være svært uheldig i en presumptivt spent og kaotisk situasjon. Ved eventuelle hybride scenarier (kapittel 3 foran) vil det kunne gi ytterligere forvirring og tjene motstanderens hensikter.

Samtidig har det stor betydning om nasjonen befinner seg i fred, krise eller krig, ikke minst vil det kunne ha stor innvirkning på hvilken bistand politiet kan forvente fra Forsvaret, og hvilke ressurser Forsvaret faktisk kan prioritere til bistandsoppdrag. Gruppen ser det derfor som viktig at instruksutkastet ikke legger begrensninger på Forsvaret når det gjelder å forsvare landet.¹⁰² En bistandsanmodning som inkluderer ressurser som Forsvaret er avhengig av for å ivareta militære oppdrag i forbindelse med forsvaret av landet, vil som regel ikke kunne innvilges. Desto lenger en situasjon beveger seg i retning av væpnet konflikt og krig, desto færre ressurser vil kunne frigjøres til bistand. I det sivile beredskapssystemet (SBS) og Forsvarets beredskapssystem (BFF) er oppgaver forhandsfordelt til forskjellige etater, herunder politi og forsvar, ved krise- og krigssituasjoner, noe som også gir mindre handlingsrom.¹⁰³ Til dette kommer at beredskapslovene har særskilte regler om utvidede fullmakter til Forsvaret, som vil endre forholdet mellom politi og forsvar.¹⁰⁴ Beredskapslovenes virkeområde er krig, krigsfare og lignende forhold.

Gjeldende bistandsinstruks har ingen angivelse av geografisk virkeområde. Gruppen ser det heller ikke som nødvendig å regulere dette nærmere i en ny instruks. Uten en eksplisitt angivelse av slikt virkeområde, er det naturlig å legge til grunn at instruksjonen gjelder der den norske stat har jurisdiksjon, med de begrensninger som følger av norsk rett og folkeretten.

Til sist har gjeldende instruks i § 2 tredje ledd en positiv oppramsing av saklige områder hvor instruksjonen ikke gjelder. Her gjøres det unntak for de oppgaver som forsvarssektoren utfører med særskilte hjemmelsgrunnlag utenfor bistandsinstituttet. Eksempelvis dreier det seg om forebyggende sikkerhetstjeneste i medhold av sikkerhetsloven,¹⁰⁵ grensevaktoppdraget på grensen mellom Norge og Russland, Hans Majestet Kongens gardes vaktoppdrag ved de kongelige residenser, oppdrag i medhold av kystvaktloven,¹⁰⁶ og militærpolitiets støtte til politiet i medhold av straffeprosessloven.¹⁰⁷ Det fremstår imidlertid som noe uklart hvorvidt oppramsingen i gjeldende instruks er uttømmende eller ikke, og hvorvidt det er mulig å gjøre den uttømmende.

Arbeidsgruppen ser det derfor som mer hensiktsmessig med en negativ angivelse av bistandsinstruksens saklige virkeområde. I arbeidsgruppens utkast til ny instruks er dette gjort i § 13, tredje ledd. Med en slik negativ angivelse videreføres dagens ordning, samtidig som det tas høyde for andre tilfeller hvor bistandsinstituttet ikke er det naturlige hjemmelsgrunnlaget for Forsvarets oppgaveutførelse. Det er dermed også tatt høyde for fremtidige justeringer. Eksempelvis vil Kystvakten, når den opererer i medhold av sin tildelte politimyndighet i kystvaktloven, befinne seg utenfor bistandsinstituttet.¹⁰⁸ Når den derimot utfører oppgaver for politiet som ikke omfattes av den tildelte politimyndigheten i kystvaktloven, vil det falle inn under bistandsinstruksjonen og de prosedyrene som der er fastsatt.

¹⁰¹ Instruks om Forsvarets bistand til politiet av 22. juni 2012, § 2.

¹⁰² Se rapportens instruksutkast § 2, tredje ledd og § 13, annet ledd.

¹⁰³ Sivilt beredskapssystem (SBS) og Beredskapssystem for Forsvaret (BFF). Systemene er ikke offentlige.

¹⁰⁴ Lov av 15. desember 1950 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og lignende forhold.

¹⁰⁵ Lov av 20. mars 1988 om forebyggende sikkerhetstjeneste.

¹⁰⁶ Lov av 13. juni 1997 om Kystvakten.

¹⁰⁷ Lov 22. mai 1981 om rettergangsmåten i straffesaker.

¹⁰⁸ Lov av 13. juni 1997 om Kystvakten, § 21.

Sikkerhetsloven med tilhørende forskrifter, gir detaljerte bestemmelser og prosedyrer som norske forvaltningsorganer må forholde seg til. Disse prosedyrene er uttømmende på sitt område, og det er ikke naturlig å gi bistandsinstituttet en rolle her. Det foregår et omfattende lovarbeid med en ny sikkerhetslov, og en eventuell endring i bistandsinstituttets rolle må ses i lys av den nye sikkerhetsloven når den er klar.

Grensevakten på grensen mellom Norge og Russland følger en egen instruks, som også tar for seg forholdet til politiet. Heller ikke Gardens faste oppdrag ved de kongelige residenser er bistand til politiet, men gjennomføres som et selvstendig militært oppdrag. Det kan likevel tenkes tilfeller hvor Grensevakten og Garden utfører bistandsoppdrag for politiet parallelt med sine stående oppdrag, og dette må da følge prosedyrene i bistandsinstruksen.

Etterforskning som utøves med hjemmel i lov om politimyndighet i det militære forsvar,¹⁰⁹ disiplinærloven,¹¹⁰ og straffeprosessloven, hovedsakelig av militærpolitiet, vil i mange tilfeller være koordinert med politiets etterforskningsaktivitet eller utøves på vegne av politiet etter anmodning. Denne aktiviteten styres av disiplinærrettslige og straffeprosessuelle regler, og reguleres ikke gjennom bistandsinstituttet.

Arbeidsgruppen vil avslutningsvis påpeke at det ikke kan utelukkes andre tilfeller av særskilte hjemmelsgrunnlag og prosedyrer for enheter i Forsvaret. I de fleste slike tilfeller vil det være naturlig at det særskilte grunnlaget har forrang foran bistandsinstruksen, samtidig som det kan være aktuelt at bistandsinstruksen fungerer som et parallelt grunnlag når det er nødvendig.

8.2 Forholdet mellom Forsvarets og politiets våpeninstrukser

Forsvarets våpeninstruks baserer seg på bestemmelsen om nødverge i straffeloven¹¹¹ og anses å være innenfor rammene av politiets våpeninstruks og er følgelig også innenfor rammene for politiets virksomhet, jf. politiloven og straffeprosessloven (se også kapittel 4 foran).

I gjeldene bistandsinstruks (2012) legges det til grunn at Forsvarets våpeninstruks ved maktutøvelse på vegne av politiet skal anvendes «så langt den passer».¹¹² Dette har i praksis fungert tilfredsstillende. Samtidig er det slik at politiets og Forsvarets våpeninstrukser er

forskjellige, med ulike ordlyder og detaljeringsgrader. Forsvarets våpeninstruks er dessuten hovedsakelig utformet med tanke på vakthold knyttet til statiske objekter, mens bistand fra Forsvaret til politiet i dag er aktuelt i flere typer tilfeller enn tidligere og vil måtte dekke flere behov enn statiske vaktoppdrag.

Selv om arbeidsgruppen ikke vil overdrive forskjellen, betyr det i praksis at det vil kunne være forskjellige prosedyrer, med ulike terskler for når og hvordan våpen kan tas i bruk. Når Forsvarets maktbruk skal følge de samme prinsippene som politiets, er det naturlig at dette også gjelder prosedyrene for bruk av våpen. Samtidig er det i praksis ikke mulig å oppstille noe krav om at Forsvarets mannskaper skal måtte følge politiets våpeninstruks fullt ut. For det første er det ikke opplært i den, og det er heller ikke realistisk å kreve dette. For det andre har Forsvaret andre, flere og til dels tyngre våpen enn politiet, slik at instruksen ikke nødvendigvis passer.

Særlig i tidskritiske situasjoner må Forsvarets enheter kunne forholde seg til de instruks og prosedyrer som de er trent etter. Arbeidsgruppens forslag vil følgelig være å videreføre formuleringen i tidligere instruks, om at politiets våpeninstruks gjelder «så langt den passer» for militært personell ved bistandsoperasjoner. I dette ligger en erkennelse av at det nødvendigvis vil kunne være forskjeller, som må løses etter beste skjønn. For avdelinger i Forsvaret som er særlig aktuelle for bistandsoperasjoner (slik som spesialstyrkene) er det også en oppfordring om å gjøre seg kjent med politiets våpeninstruks og rutiner.

Hva gjelder terskelen for våpenbruk, er den i fredstid i mange relevante tilfeller *lavere* for politiet enn for Forsvaret. Selve vurderingen av om det skal brukes våpenmakt eller ikke, er også delegert til et langt lavere nivå i politiet enn i Forsvaret, om nødvendig til den enkelte polititjenesteperson. At Forsvaret skal anvende politiets instruks så langt den passer kan med andre ord bety en utvidet adgang for de militære mannskapene til våpenbruk. Ettersom Forsvarets enheter har tilgang til tyngre og kraftigere våpen enn politiet, har de dermed et særlig ansvar for ikke å bruke slike våpen i større utstrekning enn det som er nødvendig og forsvarlig for å løse det aktuelle oppdrag.

Alt i alt er det naturlig at politi og forsvar har hver sin våpeninstruks. I lys av politiloven § 27 a og arbeidsgruppens forslag til ny bistandsinstruks, vil gruppen samtidig anbefale at Forsvarsdepartementet iverksetter en gjennomgang av våpeninstruksen med sikte på å gjøre den mer fleksibel og bedre tilpasset forskjellige typer oppdrag. Forsvarets våpeninstruks bør også, hvor det hensiktsmessig og gjennomførbart, koordineres med

¹⁰⁹ Lov av 20. mai 1988 om politimyndighet i det militære forsvar.

¹¹⁰ Lov av 20. mai 1988 om militær disiplinærmyndighet.

¹¹¹ Straffeloven av 20. mai 2005, § 18.

¹¹² Instruks om Forsvarets bistand til politiet av 22. juni 2012 nr. 581.

den nylig reviderte våpeninstruksen for politiet. På visse områder vil det også i fortsettelsen være nødvendige forskjeller mellom de to instruksene, men her vil de nødvendige tilpasninger også i fremtiden kunne ivaretas ved at ordlyden «så langt den passer» videreføres i arbeidsgruppens forslag til ny bistandsinstruks.

8.3 Politimyndighet på militært område

Forsvarets personell er tildelt politimyndighet gjennom lov av 20. mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i det militære forsvar. Loven gir Forsvaret selvstendig hjemmel til å utøve politimyndighet i tilknytning til militært område, samt hjemmel til å etterforske disiplinærsaker og militære straffesaker og til å innlede etterforskning i andre saker.¹¹³

Militært område inkluderer militære leire/garnisoner, militært fartøy eller transportmiddel, steder hvor det etableres bivuakk, stillinger, kommandoplasser og tilsvarende.¹¹⁴ Politimyndighet kan også utøves i tilknytning til aktivitet, utstyr og objekter som faller inn under sikkerhetsloven.¹¹⁵ Utøvelse av slik politimyndighet vil kunne være aktuelt for eksempel på kommandoplass, militære transportmidler, sensitivt materiell, stillinger og bakre områder hvor den militære enheten har etablert leir.

Under gjennomføringen av et bistandsoppdrag vil Forsvarets personell på selvstendig grunnlag kunne sikre militært område. Denne lovens formål er først og fremst å gi Forsvaret anledning til å beskytte sin virksomhet og sitt materiell, slik at det trygt kan utøves militær aktivitet i det «sivile rom». Hverken politilovens § 27 a, eller arbeidsgruppens instruksutkast medfører noen endringer på dette punkt.

Den politimyndighet som tildeles forsvarets personell av vedkommende politimester, kommer i tillegg. Ved gjennomføringen av et bistandsoppdrag er det naturlig at all utøvelse av politimyndighet koordineres med ansvarlig politileder.

8.4 Særlig om bistand fra Etterretningstjenesten

I proposisjon 79L presiseres at formålet med den nye paragrafen (§ 27 a) i politiloven er å oppfylle Grunnlovens krav til lovhjemmel ved bruk av militær makt mot

landets egne borgere.¹¹⁶ Spørsmålet om bistand fra Etterretningstjenesten står i en særstilling. I gjeldende bistandsinstruks er slik bistand eksplisitt unntatt fra bistandsregimet, og i et tidlig utkast til høringsnotat under utarbeidelsen av den nye loven ble det foreslått å regulere også spørsmålet om bistand fra Etterretningstjenesten.

I endelig utkast til høringsnotat endret imidlertid lovforslaget karakter fra å regulere detaljer til kun å sette rammene for Forsvarets maktanvendelse ved bistand til politiet. Den endelige § 27 a i politiloven angir *når* Forsvaret kan bistå politiet. Bestemmelsen åpner dermed generelt for bistand fra Forsvaret, og Etterretningstjenesten er som en integrert del av Forsvarets organisasjon og virksomhet er klart omfattet av bestemmelsen. Lov av 20. mars 1998 om Etterretningstjenesten, § 4 sier følgende:

Etterretningstjenesten skal ikke på norsk territorium overvåke eller på annen fordekt måte innhente informasjon om norske fysiske eller juridiske personer. Etterretningstjenesten kan bare oppbevare informasjon som gjelder norske fysiske eller juridiske personer dersom informasjonen har direkte tilknytning til ivaretagelsen av Etterretningstjenestens oppgaver etter § 3 eller er direkte knyttet til en slik persons arbeid eller oppdrag for Etterretningstjenesten.

Bestemmelsen setter rammene for Etterretningstjenestens virksomhet. Formålet er å sikre borgernes rettsikkerhet samt å definere Etterretningstjenestens ansvarsområde til å være utenfor rikets grenser og følgelig at PST (politiet) har ansvaret innenfor grensene.

Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste har allerede i dag et utbredt samarbeid. Dette er regulert i instruks om samarbeid mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste (kgl.res. av 13 oktober 2006). Her opererer imidlertid tjenestene innfor sine egne hjemmelsgrunnlag. I den utstrekning politiet mottar informasjon fra Etterretningstjenesten, reguleres politiets håndtering og anvendelse av informasjonen av politiregisterloven. Tjenestene kan også bistå hverandre etter de utfyllende rutiner for samarbeid mellom PST og E-tjenesten av 14. oktober 2009, ved at ansatte i en av tjenestene trer ut av sin stilling og ansettes midlertidig av den andre tjenesten.¹¹⁷

Bistand fra Etterretningstjenesten utelukkes ikke i politiloven § 27 a. Samtidig reguleres Etterretningstjenestens virksomhet i etterretningsloven. Følgelig kan

¹¹³ Lov 20. mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i det militære forsvar, §§ 2 og 5.

¹¹⁴ Lov 20. mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i det militære forsvar, § 1; forskrift 26. november 1993 om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar, pkt. 5.

¹¹⁵ Lov 20. mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i det militære forsvar § 1, annet ledd.

¹¹⁶ Grunnlovens § 101, tredje ledd.

¹¹⁷ Utfyllende rutiner for samarbeid mellom PST og E-tjenesten av 14. oktober 2009, pkt 8 «Nivå 2».

Etterretningstjenesten bistå politiet i den grad aktiviteten er innenfor rammene av etterretningsloven.

8.5 Opplæring og trening

God trening og opplæring er grunnlaget for å opprettholde en god beredskap i både politi og forsvar. I hver av etatene er det etablert gode rutiner for operativ opplæring og trening. Dette er i stor grad standardisert med nærmere fastsatte krav til omfanget av både opplæringen og treningen, blant annet med antall timer trening som kreves pr. år med mer (se kapittel 3). Innenfor disse etatsspesifikke kvalifikasjonsramverkene kan personellet kvalifisere seg til ulike nivåer. Arbeidsgruppen understreker betydningen av at dette gode arbeidet videreføres, og at det fortsatt legges vekt på kvalitetssikring.

Samtidig ser arbeidsgruppen at det er rom for mer felles opplæring og samtrening mellom politi og forsvar. Det handler om å videreutvikle operative taktikker og andre ferdigheter i fellesskap slik politi og forsvar i større grad bygger opp en felles forståelse og tilnærming til operativ virksomhet der også bistandsoperasjoner kan inngå. Dette gjelder både på landjorden, men også i det maritime domenet, hvor arbeidsgruppens forslag til ny instruks åpner for enda mer felles operativ aktivitet. I et samfunnsøkonomisk perspektiv, med vekt på bedre utnyttelse av samfunnets samlede beredskapsressurser, er økt vekt på felles opplæring og trening også meget viktig. Det vil kunne gi store synergier og åpne for bedre utnyttelse av kostbar infrastruktur, utstyr og det operative personellet.

8.6 Dekning av kostnader

Arbeidsgruppen har merket seg at spørsmålet om dekning av kostnader i forbindelse med bistandsoppdrag som utføres av Forsvaret for politiet, er en kime til forsiktighet, usikkerhet og i verste fall mistro på tvers av etatene. Mye av opphavet til dette er § 8 i den gjeldende bistandsinstruksen.¹¹⁸ Der heter det at Forsvaret skal «dekke egne merkostnader» ved bistandsoppdrag som handler om å ivareta akutte samfunnssikkerhetsbehov. Dersom det derimot skulle vise seg ikke å handle om akutte behov, står det at «anmodende instans», det vil si ansvarlig politimester, skal «kompensere Forsvarets merkostnader».¹¹⁹ Da kostnadene ved særlig å operere militære luftfartøyer og maritime ressurser kan være svært høye, har dette gitt en viss frykt på

justissiden for at «hele budsjettet blåses» på en enkelt anmodning om bistand som i ettertid viser seg ikke å være kritisk likevel. Det er også en underliggende frykt både på forsvars- og justissiden for at bistandsinstituttet skal misbrukes mer generelt og bli en form for «melkeku» – den ene eller annen vei (se kapittel 3.5).

Arbeidsgruppen har erfart et dette i stor grad er rent teoretiske problemstillinger. I realiteten melder spørsmålet om kostnadsdekning seg svært sjeldent. Så langt gruppen har kartlagt dette, finner vi ikke et eneste eksempel på at det har vært problemer i forbindelse med eventuell fakturering. Gruppen har ikke funnet noen eksempler på slik fakturering i det hele tatt. Dette vitner om at det er etablert praksiser der det utvises betydelig smidighet og raushet fra begge sider.

Samtidig er det viktig at den underliggende frykten for at bistandsinstituttet skal bli misbrukt med økonomiske eller liknende hensikter, ikke får videre grobunn. I verste fall vil en slik frykt, uavhengig av hvor lite berettiget den måtte være, kunne resultere i tilbakeholdenhet og kanskje handlingslammelse i situasjoner som krever det motsatte: uredighet, beslutningsevne og gjennomføringskraft. Når liv og helse er truet, kan ikke frykt for å overskride et budsjett være styrende for hvordan man handler.

Gruppen foreslår derfor en egen paragraf (§ 11 i forslaget til ny bistandsinstruks) som tydelig angir at sektorprinsippet i statsforvaltningen skal gjelde også ved bistandsoperasjoner. Det betyr at alle vanlige investerings- og driftskostnader skal dekkes av den etaten som stiller med personell og utstyr. Unntaket er *reelle merkostnader* som måtte påløpe i et konkret bistandsoppdrag. Det kan være for eksempel utgifter til overtid eller andre avtalefestede tillegg, drivstoff utover det vanlige, ammunisjon ut over det vanlige og liknende ekstrautgifter. Arbeidsgruppen understreker at den legger en streng forståelse av merkostnader til grunn, samtidig som den i lys av dagens reelle praksis ikke ser at en slik streng forståelse vil innebære noen substansiell endring.

Hvis det likevel skulle oppstå uklarheter eller uenigheter, anbefaler gruppen i sitt forslag til § 11 annet ledd, at Finansdepartementet bringes inn for å avgjøre mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet. Det dreier seg i siste instans uansett om fellesskapets penger som fordeles over statsbudsjettet, og med Finansdepartementet som «tredjepart» vil helhetshensynet, som alltid må veie tungt i slike sammenhenger, bli ivarettatt.

¹¹⁸ Instruks om Forsvarets bistand til politiet av 22. juni 2012, nr. 581, § 8.
¹¹⁹ Ibid.





9.

Utformingen av en ny bistandsinstruks

9.1 Generelt om arbeidsgruppens forslag til ny instruks

Arbeidsgruppen har lagt til grunn at ny instruks skal være et best mulig verktøy for politiet og Forsvaret i tidskritiske situasjoner. Gruppen har derfor lagt vekt på at instruksens skal dekke alle sentrale spørsmål som melder seg i forbindelse med slik bistand, samtidig som den må være så kort og enkel som mulig uten at det dermed oppstår behov for de enkelte etatene til å utforme nye, utfyllende bestemmelser for de enkelte paragrafer. Gruppen mener at denne balansen kan treffes innenfor rammene av en instrukstekst som er vesentlig kortere og mer konsis enn dagens.

Utkastet til instruks kan ses som en operasjonalisering av den nye bestemmelsen i politilovens § 27 a. For at det ikke skal være nødvendig for de berørte etatene å forholde seg til både loven og instruksens, er teksten i § 27 a (de tre første leddene) tatt ordrett inn i instruksens § 3. På samme måte er hovedinnholdet i politiloven § 6, som setter rammene for politiets (og dermed også Forsvarets) maktbruk tatt inn i instruksens § 8. Det samme gjelder henvisningen til reglene om nødrett og nødverge, som også er inntatt i utkastet til § 8, selv om dette strengt tatt ikke er nødvendig rettslig sett. Tanken er at operativt tjenestepersonell skal kunne forholde seg til én tekst – instruksens – uten å måtte slå opp referanser til andre regler.

9.2 Merknader til de enkelte paragrafer

Til § 1

I instruksens § 1 er det foreslått en formålsbestemmelse, som gir uttrykk for to prinsipper som har vært overordnet for gruppen i arbeidet med forslag til ny instruks.

For det første er det presisert at hensikten med instruksens er å gi «operative retningslinjer». For gruppen har det vært viktig å gjøre instruksens så enkel og operativt anvendelig som overhodet mulig, slik at den enkelt kan anvendes når en situasjon oppstår og tiden er knapp. Det skal være tilstrekkelig å følge instruksens system for hurtig å etablere det nødvendige samarbeidet mellom politi og forsvar og komme i gang med operas-

jonen(e). Til sammenligning er gjeldende instruks etter gruppens syn unødig ordrik og detaljert, og åpner for uklarhet og fortolkningsspørsmål på viktige punkter.

For det andre foreslås det at hensynet til «at samfunnets samlede beredskapsressurser utnyttes best mulig» tydelig etableres som det overordnede prinsippet for hele modellen for Forsvarets bistand til politiet. Dette er nærmere beskrevet og forklart ovenfor i kapittel 3. Hensynet til en best mulig utnyttelse av samfunnets samlede beredskapsressurser bør etter gruppens syn være det overordnede prinsipp ved enhver eventuell tvil rundt tolkningen og praktiseringen av instruksens, som alle de berørte etater plikter lojalt å etterleve. I dette ligger blant annet at de til enhver tid tilgjengelige beredskapsressursene brukes mest mulig effektivt. Det legges også opp til en organisering og oppgavefordeling som skal hindre at det unødvendig bygges opp parallell kompetanse og parallelle kapasiteter på de mest kostbare områdene innenfor samfunnsberedskapen (se kapittel 3.3).

Med formuleringen «innenfor de rammer som følger av lov og Grunnlov» siktes det særlig til politiloven § 27 a, men også de begrensninger som følger av blant annet politiloven § 6, samt av straffeprosessloven og annen relevant lovgivning. Henvisningen til «Grunnloven» er en referanse til bestemmelsen i Grunnloven § 101 tredje ledd, som krever hjemmel i lov dersom regjeringen skal kunne bruke militær makt overfor innbyggerne, se ovenfor kapittel 4.1 om konstitusjonelle rammer. Så lenge bistanden ytes innenfor de rammene som følger av politiloven § 27 a, vil nødvendig hjemmel foreligge. Samtidig er det viktig at bistanden heller ikke bryter de andre rettighetene som borgerne i Norge har etter Grunnlovens rettighetsvern.

Til § 2

I denne paragrafen har gruppen søkt å formulere fire grunnleggende prinsipper for Forsvarets bistand til politiet.

Første ledd slår fast at det er «samfunnets behov for rask reaksjon» som alltid skal være styrende for samarbeidet mellom politi og forsvar. I dette ligger en plikt for begge de berørte etater til å sette hensyn til egen virksomhet til side, og samarbeide ut fra hensynet til

samfunnets felles interesser og borgerens liv og helse. I dette ligger også en plikt for de ansvarlige i politi og forsvar til å organisere seg slik at de både har den nødvendige kunnskap og evne til felles å kunne anvende relevante ressurser i de respektive etater.

I annet og tredje ledd er det foreslått spesifikke plikter for henholdsvis politi og forsvar i potensielle bistands-situasjoner. Slike plikter følger ikke direkte av politiloven § 27 a. Gruppen legger imidlertid til grunn at bistandsinstituttet på dette punkt bør innskjerpes, og at Kongen i statsråd kan gjøre det i kraft av sin alminnelige instruksjonsrett. Dette er nærmere behandlet ovenfor i kapittel 4.5.

Annet ledd fastslår politiets plikter i potensielle bistandsoperasjoner. Den første og mest grunnleggende plikten er at det er politiet selv som har ansvar for å løse sine oppgaver med egne ressurser. Men deretter oppstiller bestemmelsen en plikt for politiet til å vurdere å anmode Forsvaret om bistand i situasjoner «der egne ressurser ikke er tilstrekkelige eller tar for lang tid å føre frem». Politiet plikter altså å vurdere å be om bistand også der man for så vidt har egne ressurser, men disse ikke er tilgjengelige, og der det er grunn til å tro at Forsvaret vil kunne sette inn ressurser raskere. Bestemmelsen legger opp til et «føre var-prinsipp». Det vil si at politiet så tidlig som mulig skal vurdere om bistand fra Forsvaret er aktuelt. Selv om det etter utkastet kun er en plikt til «å vurdere» å be Forsvaret om bistand, vil det kunne tenkes situasjoner der politiet helt klart bør komme til at man skal gjøre dette, og der det etter forholdene vil kunne være klart kritikkverdig dersom man ikke gjør det. Med andre ord påhviler det politiet et klart ansvar for å be om bistand der det er nødvendig.

Tredje ledd oppstiller en plikt for Forsvaret til å yte bistand etter anmodning, på visse nærmere vilkår. Også dette er en nyskaping sammenlignet med dagens system, men gruppen finner at det er nødvendig for å få en effektiv bistandsmodell. Dersom politiet ber om bistand, og Forsvaret har de nødvendige ressurser tilgjengelige, vil det etter forholdene klart kunne være kritikkverdig dersom bistand ikke ytes, så raskt og effektivt som mulig. Samtidig må dette avveies mot akutte militære oppgaver som er enda viktigere enn det oppdrag bistandsanmodningen gjelder. Dette er en avveining som Forsvaret selv må foreta i den enkelte situasjon, og selv står ansvarlig for i ettertid. Jo viktigere og mer tidskritisk situasjonen er, desto høyere bør terskelen ligge for at Forsvaret avslår en anmodning om bistand fra politiet. Og der Forsvaret av hensyn til egne oppgaver ikke kan imøtekomme anmodningen fra politiet fullt ut, bør man alltid vurdere om man kan imøtekomme den et stykke på vei.

Når Forsvaret yter bistand til politiet, må det samtidig kunne sette «operative vilkår». Dette er en videreføring av dagens ordning. Her er det særskilt sikkerhetsmessige og ressursmessige aspekter ved bistanden som er aktuelt. For eksempel vil Forsvaret kunne stille vilkår til bevæpning, egenbeskyttelse, hvilke ressurser (personell og materiell) som settes til hvilke oppgaver, til oppdragets lengde og lignende.

I fjerde ledd understrekes den *individuelle* plikt som enhver som tjenestegjør i politi og forsvar har for å sørge for at bistand ytes så raskt og effektivt som situasjonen krever. For arbeidsgruppen har det vært viktig å fremheve den individuelle handlingsplikten. Det er denne som i kritiske situasjoner ofte vil være avgjørende. I begge etater er det regler om individuell handlingsplikt, om enn med visse forskjeller, som redegjort for ovenfor i kapittel 3.6. Instruksen § 2 fjerde ledd kan ses som en henvisning til disse regelsettene, og en understrekning av at de også kommer til anvendelse i bistandsoperasjoner.

Til § 3

I utkastet til § 3 er de tre første leddene av politilovens § 27 a gjengitt i sin helhet. Det er § 27 a som regulerer hovedtrekkene ved bistandsinstituttet, og som gir nødvendig lovhjemmel og definerer rammene for når bistand kan anmodes og ytes. Når dette er gjengitt ordrett i instruksen, er det for at de operative mannskapene i en gitt situasjon ikke skal ha behov for å konsultere en lovsamling. Innholdet i § 27 a er nærmere redegjort for i kapittel 4.2, og følger også av forarbeidene til bestemmelsen, som først og fremst er Prop. 79 L (2014–2015), *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*.

Til § 4

Utkastet til § 4 regulerer beslutningsprosedyren ved anmodning om bistand, som er nærmere beskrevet ovenfor i kapittel 6. Sammenlignet med dagens ordning, innebærer forslaget en kraftig forenkling. Slik modellen nå legges opp, vil det som hovedregel kun være to besluttede organer – som normalt vil være på den ene siden den ansvarlige politimesteren i det distrikt der situasjonen oppstår, og på den andre siden Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Videre er det foreslått at også Politidirektoratet (POD) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) skal kunne anmode om bistand. Anmodning fra POD vil særlig kunne være aktuelt i situasjoner som potensielt gjelder for mer enn ett enkelt politidistrikt, eller der Forsvarets bistand for eksempel er nødvendig på landsdekkende basis. Behovet for anmodninger fra PST vil ventelig være langt mindre, men er tatt med fordi det kan tenkes situasjoner der dette kan være nødvendig.

I annet ledd er det oppstilt en plikt for politiet og Forsvaret til å sende gjenparter av anmodning og beslutning om bistand til de berørte departementene, nærmere



bestemt Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet, slik at de snarest blir informert. På denne måten kobles departementene og politisk ledelse inn, og vil dermed på vanlig måte kunne utøve alminnelig styringsrett overfor sine respektive etater. Bestemmelsen innskrenker på denne måten ikke den politiske styringsretten eller det politiske ansvaret. Men den gjør det mulig for de berørte operative etatene – politimesteren og FOH – å iverksette nødvendige tiltak umiddelbart, uten å måtte avvente politisk klarering. Det vil være etatenes eget ansvar å sørge for nødvendige rutiner for å sikre at departement og politisk ledelse informeres så raskt og dekkende som situasjonen til enhver tid krever.

Bistandsanmodninger fremmes i dag normalt på egne skjemaer. Arbeidsgruppen legger til grunn at disse må gjennomgås og revideres i forbindelse med at instruksjonen vedtas. Hovedregelen vil fortsatt være at anmodninger skal være skriftlige, og oversendes på dertil egnet måte. I tidskritiske situasjoner må det imidlertid være adgang til å fremme og behandle bistandsanmodninger muntlig, men da slik at de så snart som mulig bekreftes skriftlig. Dette er en videreføring av dagens ordning.

Til § 5

I utkastet § 5 er det foreslått en plikt for politi og forsvar til å starte nødvendig planlegging og forberedelser til bistand uten å vente på formell beslutning, i de situasjoner som krever det. Dette er en plikt som også kan gjelde nivåene under henholdsvis politimester og FOH,

på de nivåer i kommandokjeden som er først til å oppdage situasjonen, og som har ressurser til å reagere.

Det er presisert at forberedelsene kan omfatte «fremføring av styrker og andre ressurser» fra Forsvarets side. Dersom militære enheter blir klar over situasjoner der bistand kan være aktuelt, vil de etter forholdene med andre ord kunne ha en plikt til å gjøre seg klare, og føre frem nødvendige styrker og materiell, i påvente av nærmere ordre. Hensikten med bestemmelsen er at ressursene skal være klare så raskt som mulig, når formell beslutning fattes.

Til § 6

Utkastet til § 6 fastslår hovedreglene for ledelse og gjennomføring av bistandsoperasjoner, som nærmere beskrevet i kapittel 7.1. Dette er ment som en videreføring av dagens ordning, men formulert på en kortere og mer konsis måte enn i dag.

I første ledd er det fastslått at det er den ansvarlige politimesteren som har «den overordnede ledelsen» av bistandsoperasjonen, selv om den også omfatter styrker fra Forsvaret, og i annet ledd at operasjonen skal gjennomføres innenfor de rettslige rammer som gjelder for politiets virksomhet. Dette understreker at de rettslige rammer og begrensninger som gjelder ved utøvelsen av politiets samfunnsoppdrag, herunder hva angår maktanvendelse, også gjelder for Forsvaret når det bistår politiet. Samtidig vil de faktiske forhold i en situasjon

som krever militær bistand kunne være annerledes enn i situasjoner som politiet selv har ressurser til å håndtere.

Tredje ledd fastslår at politimesteren gir sitt oppdrag til Forsvaret. Oppdraget vil kunne følge direkte av anmodningen til FOH, som så formulerer det videre som en militær ordre som iverksettes i kommandokjeden. Men etter at bistand er besluttet, må politimesteren etter forholdene også kunne gi oppdraget til den ansvarlige militære sjef som er utpekt, og som deretter gir de nødvendige militære ordre. En militær ordre medfører at militært personell utfører militære tjenesteplikter. Ordreunntakelser, brudd på militære tjenesteplikter mv. er refsbare og straffbare for militært personell, og kan etterforskes som sådan.

I tredje ledd annen setning er det slått fast at bistandsenheten(e) fra Forsvaret ledes av militær sjef. Dette er en videreføring av dagens ordning, som i utgangspunktet legger opp til en klar deling av kommando- og ansvarslinjer mellom politiet og de militære enhetene. I en gitt praktisk situasjon vil det her kunne oppstå gråsoner, med spørsmål om hvor langt Forsvarets fagmilitære autonomi gjelder, og hvor langt politiet kan gå i å detaljinstruere militær sjef. Dette er situasjoner som nødvendigvis vil kunne oppstå når separate enheter skal samarbeide, og som ikke kan løses gjennom regulering alene. Arbeidsgruppen vil understreke at det beste virkemiddel for å forebygge unødige konflikter vil være at relevante enheter øver sammen, og gjensidig setter seg inn i hverandres ressurser og virksomhet.

I tilfelle konflikt, vil det påhvile alle berørte etater og personell å sørge for at operasjonen gjennomføres på den måte som best mulig ivaretar samfunnets felles interesse, og hensynet til best mulig utnyttelse av de samlede beredskapsressursene.

Til § 7

I utkastet til § 7 har et flertall på fire medlemmer av arbeidsgruppen, inkludert lederen, foreslått en særregel for maritime kontraterroroperasjoner (MKT). Et mindretall på to medlemmer mener at bestemmelsen ikke er nødvendig, og at MKT bør følge de vanlige reglene. Dette er grundig redegjort for ovenfor i kapittel 7.2 og 7.3.

§ 7 første ledd innebærer at Forsvaret pålegges et særlig ansvar for å sikre den nasjonale MKT-beredskapen, som er klarere enn det ansvaret som kan sies å være definert i dag, men som også reflekterer de faktiske ressursene (kapasitetene) Forsvaret har på dette feltet. Det stenger ikke for at også politiet skal ha kapasitet på MKT, men det betyr at Forsvaret er pålagt dette som et særlig ansvarsområde, som dermed også må være dimensjonerende for de delene av Forsvaret som berøres.

§ 7 annet ledd slår fast at også ved maritime kontraterroroperasjoner vil utgangspunktet og hovedregelen være at politiet sender en anmodning om bistand til Forsvaret etter de alminnelige reglene i § 4. I spesielt tidskritiske situasjoner gis Forsvaret imidlertid en egen initiativrett ved maritim terror. I slike tilfeller har Forsvaret en umiddelbar varslingsplikt overfor ansvarlig politimester, på samme måte som politimester og Forsvarets operative hovedkvarter har en slik varslingsplikt overfor høyere myndigheter i alle bistandsoperasjoner (beskrevet i instruksutkastet § 4). Politimester eller høyere myndighet vil da kunne gripe inn og stanse en forsvarsinitiert MKT-operasjon.

I de tilfellene der det vil kunne være aktuelt for Forsvaret å gå til aksjon uten å avvente en anmodning fra politiet, vil typisk kunne være dersom det oppstår en helt akutt situasjon, der et maritimt terrorangrep er under oppseiling eller utvikling, og der Forsvarets blir klar over dette gjennom sine overvåkningssystemer eller sin tilstedeværelse i norske havområder og har ressurser tilgjengelige – samtidig som politiet ennå ikke har fått respondert. Dersom det er tale om tidskritiske situasjoner, der hvert minutt teller, taler reelle hensyn med tyngde for at Forsvaret bør kunne gå til aksjon uten å avvente formell anmodning fra den ansvarlige politimester. Hensynet til styring og kontroll er samtidig ivarettatt gjennom varslingsplikten.

§ 7 tredje ledd begrenser politimesterens kompetanse til å legge føringer for de delene av en MKT-operasjon som gjelder Forsvarets skarpe oppdrag, men uten at dette endrer hovedprinsippet i § 6 om at det er «politimesteren som har den overordnede ledelsen av operasjonen». Det vil det fortsatt være. Retts teknisk er dermed § 7 tredje ledd en *unntaksregel* fra hovedregelen i § 6, som kun gjelder for MKT. All annen bistand vil følge § 6. I de fleste tenkbare situasjoner vil dette i praksis innebære at politimesteren begrenser seg til å gi et MKT-oppdrag til Forsvaret, som for eksempel går ut på å gi gjenvinne kontroll over en plattform eller et skip og pågripe gjerningspersonen(e). *Hvordan* dette nærmere skal gjennomføres, vil det så i praksis være opp til Forsvarets operative ledelse å vurdere og avgjøre.

Forsvarets maktbruk under MKT-operasjoner er på samme måte som ellers begrenset av § 27 a annet ledd, som er foreslått operasjonalisert i § 8 i arbeidsgruppens utkast til instruks. Også ved MKT-operasjoner som gjennomføres av Forsvaret vil det være et krav om at all maktbruk må være forholdsmessig. Samtidig er det klart at hva som er forholdsmessig vil avhenge av situasjonen, og at det i et MKT-scenário vil kunne være nødvendig med ganske omfattende maktbruk.

Til § 8

Utkastet § 8 regulerer de rettslige rammene for Forsvarets bruk av makt ved bistand til politiet. Dette er

allerede regulert i politiloven § 27 a annet ledd, som viser til politiloven § 6, og som også følger av straffeprosessloven. Gruppen har derfor funnet det hensiktsmessig å innta hovedinnholdet i politilovens § 6 i instruksen, og dette er gjort i § 8. Rammene for maktbruk er nærmere drøftet i kapittel 4.3. Det sentrale prinsippet er at maktbruk ikke skal gå lenger enn det som er nødvendig og forholdsmessig. Hva som er nødvendig og forholdsmessig, vil måtte vurderes ut fra den konkrete situasjonen.

I siste ledd foreslår gruppen at det inntas en referanse til de generelle reglene om nødrett og nødverge, som også vil gjelde for personell i politi og forsvar under bistandsoperasjoner.

Til § 9

Utkastet til § 9 regulerer spørsmål knyttet til politimyndighet og legitimasjon, som på flere punkter innebærer en forenkling sammenlignet med dagens system.

Første ledd slår fast at personell fra Forsvaret som bistår politiet skal anses for å ha den nødvendige politimyndighet for gjennomføringen av oppdraget i tråd med bistandsanmodningen. Dette betyr at det ikke er nødvendig med noen egen beslutning om tildeling av politimyndighet, da dette vil anses følge direkte av selve anmodningen.

«I tråd med bistandsanmodningen» i første ledd klargjør at politimyndigheten som tildeles Forsvarets personell skal utledes fra det oppdraget Forsvaret får fra politiet. Eksempelvis, hvis det fremkommer i bistandsanmodningen at Forsvarets skal holde uvedkommende unna et bestemt område, så vil Forsvaret dermed være tildelt tilstrekkelig politimyndighet til å gjennomføre dette oppdraget. Avhengig av føringer fra vedkommende politimester så vil dette kunne innebære myndighet til å fysiske sperre av området, samt å bortvise personer.

Annet ledd slår fast at det ikke er nødvendig at Forsvarets personell får særskilt politilegitimasjon, da dette vil følge av militær uniform kombinert med militært ID, som betyr ID-kort utstedt av Forsvarsdepartementet, det såkalte Kongeriket Norge-kortet.

I tredje ledd er det presisert at politiets våpeninstruks gjelder «så langt den passer» for militært personell som løser oppdrag i tråd med instruksen. Dette er en videreføring av dagens ordning. Politiet og Forsvaret har hver sine våpeninstrukser, som på flere punkter er ulike. Når Forsvarets bistår politiet, er det naturlig at det er politiets instruks som i utgangspunktet gjelder. Samtidig er det nødvendig å ta høyde for at militært personell ikke nødvendigvis har opplæring i denne instruksen, og at den ikke uten videre passer på de

våpen som Forsvaret disponerer og som vil kunne være aktuelle i en skarp bistandssituasjon, som for eksempel militære våpensystemer og plattformer som er oppsatt med integrerte våpen (kystvaktfartøy, marinefartøy, kjøretøy, luftfartøyer). Gruppen vil understreke at de praktiske spørsmål dette kan reise best kan løses gjennom øvelser, opplæring og samarbeid.

Tildeling av politimyndighet til Forsvarets personell som bistår politiet innskrenker *ikke* personellets militære politimyndighet som følger av lov om militær politimyndighet med tilhørende forskrift. Forsvarets personell vil opprettholde politimyndighet med hjemmel i lov om politimyndighet i det militære forsvar av 20. mai 1988 nr. 33 med tilhørende forskrift.

Til § 10

Paragrafen understreker den forpliktelsen etatene i politi og forsvar har til å samarbeide lojalt, og til å gi personellet relevant opplæring og trening innenfor bistandsoperasjoner samt den forpliktelse personellet i politi og forsvar har til å øve og trene på dette.

Til § 11

Paragrafen fastslår prinsippene for kostnadsfordeling mellom politi og forsvar ved bistandsoperasjoner. Som hovedregelen skal hver etat dekke sine egne kostnader, i henhold til sektorprinsippet. Samtidig må Forsvaret etter forholdene kunne kreve reelle merkostnader dekket av politiet. Eventuell uenighet om kostnadsdekningen bør etter gruppens syn avgjøres av Finansdepartementet.

Til § 12

Personell i politi og forsvar er underlagt noe forskjellige rettsregler hva angår ansvar for tjenestehandlinger. For personell fra Forsvaret aktualiseres militær straffelov og disiplinærloven som hjemmelsgrunnlag. Det er derfor hensiktsmessig at Spesialenheten for politisaker forsterkes av påtalemyndighetens spesialkompetanse innenfor militære forhold og disiplinærrett og militær strafferett.

Annet ledd reflekterer straffeprosesslovens § 471 om forfølgning av saker om overtredelse av militær straffelov. Annet ledd er ment å plukke opp tilfeller som er av et mindre omfang hvor det ikke anses nødvendig med etterforskning av Spesialenheten for politisaker. Eksempelvis etterforskning av militært personell for overtredelser av militær straffelov eller disiplinærloven, som befinner seg i sjiktet mellom straffesak og disiplinærsak, det vil si i det nedre sjiktet av hva som er straffbart.

Til § 13

Paragrafen regulerer virkeområdet for instruksen, som er nærmere beskrevet i kapittel 8.1.



10.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeidsgruppens mandat er først og fremst å lage et utkast til en ny instruks for Forsvarets bistand til politiet. Samtidig er det en meget viktig kjerne i mandatet som går ut på å utforme instruksjonen slik at den vil bidra til «en best mulig utnyttelse av samfunnets samlede nasjonale beredskapsressurser» i fremtiden.¹²⁰ Gruppen finner at det er investert og modernisert betydelig både i politiet og Forsvaret de senere år. Dette har resultert i et styrket politi og forsvar. Samtidig vil avbyråkratisering, forenkling og smarte grep kunne utløse et betydelig *større samlet* operativt potensiale som i dag ligger latent i de to organisasjonene etter årene med investeringer samt store reelle økninger også i driftsbudsjettene.

Arbeidsgruppens forslag til ny bistandsinstruks har som målsetting å legge bedre til rette for å utnytte samfunnets samlede beredskapsressurser. Sentralt i dette står de foreslåtte paragrafene som går på mer effektiv samhandling og fjerning av byråkrati og overlappende kapasiteter der dette ikke er strengt nødvendig. Gruppen finner at det i dag er en del overlapning. Som en del av den generelle samfunnsutviklingen, er også politi og forsvar i dag preget av store administrative overbygninger, med mange nivåer og ledd som *kan* ha en rolle ved ulike bistandsoperasjoner, uten at det nødvendigvis gir raskere og mer effektiv krisehåndtering når det virkelig trengs, snarere tvert imot.

I lys av dette har arbeidsgruppen valgt å legge inn et forslag til en formålsbestemmelse først i instruksjonen. § 1 sier at selve formålet med ny instruks er å gi operative retningslinjer for Forsvarets bistand til politiet slik at samfunnets samlede beredskapsressurser utnyttes best mulig innenfor rammene av Grunnloven og politiloven. Dette operasjonaliseres og konkretiseres i instruksens enkelte paragrafer som handler om forenkling og tydeliggjøring. Ved enkle, men smarte grep knyttet til ledelse og organisering – og ikke minst prosedyrer – vil det være mulig å få en kraftig forbedret utnyttelse av de store ressurser som finnes i de to

sektorene. Gruppen finner videre at dette er fullt mulig innenfor rammen av det norske demokratiet, ved at ansvarlige myndigheter umiddelbart informeres (varslingsplikten) og gis anledning til å stoppe en hver operasjon som er satt i gang, hvis de finner det nødvendig.

Dette gjelder ikke minst innenfor maritime kontrateroroperasjoner, hvor gruppens flertall mener å se et særlig stort uutnyttet operativt potensiale i dag. Med politiloven § 27 a er det åpnet for å utløse også dette potensialet. Flertallet vil her sterkt understreke de betydelige investeringene som over mange tiår er gjort nettopp på dette feltet.

En samlet arbeidsgruppe legger videre stor vekt på at det må bli mindre administrasjon og et tydelige operativt fokus i forholdet mellom politiet og Forsvaret, men også innenfor hver av de to etatene. Nøkkelen til dette ligger etter gruppens syn i å gi et større handlingsrom til de operative delene av etatene, basert på en grunnleggende tillit til fagfolkene i disse delene av sektorene. Både politi og forsvar har de senere år satset tungt på kvalitet i sine utdanninger og samtidig lagt vekt på kontinuerlig trening og øving av personellet. Dette gir en dybde- og breddekompetanse i de operative miljøene som tilsier at det faglige handlingsrommet bør bli større. Gjennom å stole på og gi større frihet til fagfolkene, vil også det personellmessige potensialet, som det er investert så mye i å bygge opp, kunne realiseres på en annen måte enn i dag. Et tydelige tillitsbasert handlingsrom på disse nivåene, vil også kunne bidra til at det tas enda større ansvar og legges enda mer vekt på handlingsimperativet i de operative miljøene.

Arbeidsgruppen legger dermed til grunn at forslaget til ny bistandsinstruks ikke vil resultere i mer administrasjon og flere årsverk. Tvert imot vil dette kunne reduseres til fordel for den skarpe enden i både politiet og Forsvaret. Flertallet i arbeidsgruppens forslag om å sette en tropp fra Forsvarets spesialstyrker på høy beredskap og stasjonere den fast ved det maritime treningssenteret i Horten, er én illustrasjon på denne tankegangen. Dette kan isolert sett medføre noe økte utgifter i form av beredskapstillegg til dette personellet, men det kan etter flertallets vurdering i hovedsak

¹²⁰ FD-arkiv, brev fra Forsvarsdepartementet av 12. januar 2016 (2015/3706-6/FDII 5/EMS).



løses gjennom enkle omdisponeringer innenfor dagens beredskapsordninger. Poenget er at det i bunn ligger svært store materiellinvesteringer i Forsvarets spesialstyrker som helhet, inkludert det maritime treningssenteret i Horten. Ved å sette en tropp på høy beredskap og plassere den der, vil den nasjonale beredskapen innenfor maritim kontraterror heves betydelig for midler som allerede er investert. En slik løsning vil også styrke politiets generelle kontraterrorberedskap på landjorden, samt legge til rette for et mer avklart og omfattende kontraterrorsamvirke mellom politi og forsvar i alle domener.



11.

Utkast til ny instruks

Instruks for Forsvarets bistand til politiet

§ 1 Formål

Formålet med denne instruks er å gi operative retningslinjer for Forsvarets bistand til politiet slik at samfunnets samlede beredskapsressurser utnyttes best mulig innenfor de rammer som følger av lov og Grunnlov.

§ 2 Prinsipper for bistand

Samfunnets behov for rask reaksjon skal alltid være styrende for både politi og forsvar ved angrep, anslag og ulykker som truer innbyggernes liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser.

Politiet har ansvaret for å løse sine oppgaver med egne ressurser. I situasjoner der egne ressurser ikke er tilstrekkelige eller tar for lang tid å få frem, skal politiet snarest vurdere å be Forsvaret om bistand etter de regler som følger av denne instruks.

Forsvaret skal ved anmodning fra politiet yte bistand så langt det er mulig uten å gå utover akutte militære oppgaver som er viktigere enn det oppdrag anmodningen gjelder. Forsvaret kan sette operative vilkår for bistanden.

Personell i politi og forsvar har plikt til å bidra til at bistand ytes så raskt og effektivt som situasjonen krever.

§ 3 Situasjoner der politiet kan be Forsvaret om bistand, politiloven § 27 a

Etter anmodning kan Forsvaret bistå politiet ved

1. forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur,
2. ettersøking og pågripelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare, og
3. ulykker, naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, eiendom og for å opprettholde ro og orden.

Ved bistand som nevnt i første ledd kan Forsvaret utøve makt innenfor de rammer som følger av politilovens § 6.

Det samme gjelder når Kystvakten yter bistand etter [kystvaktloven § 17](#) første ledd, og når Forsvaret utøver grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland.

Utenfor tilfeller som nevnt i første ledd kan Forsvaret etter anmodning bistå politiet med materiell, spesialkyndig operatørpersonell og annet.

§ 4 Beslutningsprosedyre ved anmodning om bistand

Anmodning om bistand kan fremmes skriftlig av politimester, Politidirektoratet eller Politiets sikkerhetstjeneste til Forsvarets operative hovedkvarter. Forsvarets operative hovedkvarter meddeler sin beslutning til anmoder.

Gjenparter av anmodning og beslutning sendes til Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, som kan utøve alminnelig styringsrett.

I tidskritiske situasjoner kan anmodning om bistand fremmes og behandles muntlig, og bekreftes skriftlig. Departementene varsles da snarest.

§ 5 Forberedelser før bistand er besluttet

I situasjoner som krever det, skal politiet og Forsvaret starte nødvendig planlegging og forberedelser til bistand uten å vente på formelle beslutninger. Forberedelser inkluderer fremføring av styrker og andre ressurser.

§ 6 Ledelse og gjennomføring av bistandsoperasjoner

Politimesteren har den overordnede ledelsen av operasjonen.

Operasjonen planlegges og gjennomføres innenfor de rettslige rammer som gjelder for politiets virksomhet.

Politimesteren gir sitt oppdrag til Forsvaret. Bistandsenheten(e) fra Forsvaret ledes av militær sjef.

§ 7 Særlig om maritime kontraterroroperasjoner

Forsvaret har et særlig ansvar for å sikre den nasjonale beredskapen mot maritime terroranslag. Dette omfatter anslag mot olje- og gassinstallasjoner til sjøs og skip i fart.

Anmodning om bistand til maritim kontraterror avgis etter reglene i § 4. I tidskritiske situasjoner kan Forsvaret iverksette slike operasjoner uten å avvente anmodning. Forsvaret skal da straks varsle ansvarlig politimester og de berørte departementene.

Ved bistand til maritim kontraterror, er det innenfor rammen av oppdraget fra politiet, Forsvarets ansvar å lede og gjennomføre operasjoner.

§ 8 Forsvarets bruk av makt ved bistand til politiet

Forsvarets personell kan ikke anvende makt utover hva som følger av bistandsanmodningen og de fastsatte rammer for politiet, herunder blant annet politiloven § 6.

Det skal ikke tas i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt.

De midler som anvendes må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig.

I nødverge- eller nødrettssituasjoner har personell i politi og forsvar rett til å anvende nødvendig og forholdsmessig makt på vegne av seg selv eller andre.

§ 9 Politimyndighet og legitimasjon

Personell fra Forsvaret som bistår politiet skal anses å inneha den nødvendige politimyndighet for gjennomføring av oppdraget, i tråd med bistandsanmodningen.

Militær uniform kombinert med militært ID utstedt av Forsvarsdepartementet anses som gyldig politilegitimasjon under utøvelse av bistandsoppdrag.

Politiets våpeninstruks gjelder så langt den passer for militært personell som løser oppdrag i tråd med denne instruks.

§ 10 Øvelser og planverk

Politiet og Forsvaret skal på alle nivåer tilstrebe gjensidig støtte og samarbeid, og skal sikre at personell med relevante funksjoner får opplæring i prinsipper og regelverk for bistand.

Politiet og Forsvaret skal jevnlig gjennomføre øvelser for å trene aktuelle bistandssituasjoner i tråd med trusselbildet og gjøre seg kjent med hverandres kapasiteter.

Politiet og Forsvaret skal koordinere sine planverk og prosedyrer for de bistandsoperasjoner som omfattes av denne instruks.

§ 11 Dekning av kostnader

Merkostnader ved Forsvarets bistand til politiet dekkes av ansvarlig etat i tråd med sektorprinsippet. Forsvaret dekker selv egne kostnader som påløper i en akutfase ved fare for liv og helse. Uenighet om kostnadsdekning avklares av Finansdepartementet.

§ 12 Etterforskning

Etterforskning av hendelser som oppstår i forbindelse med Forsvarets bistand til politiet utføres av Spesialenheten for politisaker. Spesialenheten skal da forsterkes med to representanter fra den militære påtalemyndighet.

Den militære påtalemyndighet kan lede etterforskning ved mistanke om brudd på den militære straffelov.

§ 13 Virkeområde

Instruksen gjelder for Forsvarets bistand til politiet i fred, krise og krig.

Instruksen innebærer ingen begrensninger på Forsvarets rett og plikt til å handle ved væpnet angrep på riket, eller når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

Instruksen gjelder ikke når det i lov eller forskrift, eller med hjemmel i lov eller forskrift, er fastsatt særskilte regler.

§ 14 Ikrafttredelse. Opphevelse av tidligere instruks

Denne instruks trer i kraft straks. Fra samme tidspunkt oppheves FOR-2012-06-22-581



Vedlegg 1:

Komparativ studie av et utvalg land

Følgende åtte spørsmål ligger til grunn for den internasjonale sammenlikningen

1. Finnes det lovmessige skranker for militære styrkers maktanvendelse på eget territorium i fredstid? I tilfelle ja – hvilke?
2. Hvilken type bistand kan militære styrker gi til den sektoren som har hovedansvaret ved:
 - a) Søk og redning,
 - b) ulykker, naturkatastrofer, etc.,
 - c) langvarige situasjoner (ut over selve akutfasen), f.eks. ved langvarig høynet beredskap eller krevende og uavklarte scenarier som trekker ut i tid og rom,
 - d) kriminalitetsbekjempelse,
 - e) terrorbekjempelse?
3. Ved hvilke typer bistand kan militære styrker anvende makt?
4. Hvem kan beslutte at militære styrker skal yte bistand? Er prosedyrene like ved alle former for slik bistand?
5. Hvem er ansvarlig når Forsvaret yter bistand til justissektoren/innenrikssektoren (avhengig av intern organisering)?
 - a) På strategisk nivå (politisk nivå)
 - b) Operasjonelt nivå (etatsnivå)
 - c) Taktisk nivå (utøvende nivå)
6. Finnes det scenarier i fredstid hvor det blir foretatt en ansvarsoverføring fra justissektoren / innenriksdepartementet til forsvarssektoren?
7. Finnes det scenarier i fredstid, f. eks. terrorangrep, hvor ansvaret i utgangspunktet er lagt til det militære forsvar/forsvarssektoren?
8. Finnes det bestemmelser som utelukker en hver bruk av militær makt i gitte scenarier?

Gjennomføring av studien

Studien er gjennomført ved at spørsmålene er sendt de norske forsvarsattacheene i de aktuelle landene. Attacheene har så gjennomført undersøkelsen innenfor en kort tidsfrist og meldt skriftlig tilbake til arbeidsgruppen. Gruppen har sammenstilt og bearbeidet bidragene ut fra en «best practice»-tilnærming med sikte på å trekke lærdommer som kan være relevant for vårt forslag til ny instruks i Norge.

Vi har vært særlig oppmerksomme på at eventuelle lærdommer må ses i lys av norsk stats- og forvaltningsrettslig praksis. Vi er også oppmerksomme på at informasjonen er innhentet og dermed også delvis fortolket av forsvarsattacheene, som er militært personell. Ved behov har gruppen gått tilbake til attacheene med oppklarende eller utfyllende spørsmål.

Svarene fra de ulike landene har variert mye i omfang og detaljrikdom, særlig fordi landene opererer med forskjellige grader av åpenhet rundt sine beredskapsordninger. Det er likevel mulig å sammenfatte våre funn og presentere hovedtrekkene ved hvert enkelt land. I ett tilfelle har vi også fått tilgang på gradert materiale. Vi har dessuten utfyllt spørreundersøkelsen med informasjon som er tilgjengelig på nett eller publisert på annen måte, samt gjennom samtaler med aktører i Norge som har spesielt kjennskap til enkelte av landene. Både politi og forsvar her til lands har omfattende samarbeid med sine kolleger i andre land.

Særlig om de enkelte land

I det følgende går vi igjennom hovedfunn for hvert enkelt land som er undersøkt. Vi legger vekt på (i) det rettslige rammeverket for slik bistand i de enkelte land, (ii) hvilke typer bistand militære styrker kan gi til sivile myndigheter, (iii) organisering og beslutningsprosesser innad i og mellom sektorene, (iv) fordeling av kompetanse, ansvar og myndighet mellom militære og sivile myndigheter i ulike typer scenarier.

Nederland – forsvaret forpliktet til bistand

Nederland har samme statsform som Norge. Det er et [konstitusjonelt monarki](#). Monarkiet ble innført i 1815, mens parlamentarismen ble knesatt allerede i 1848. Det betyr at ministrene er ansvarlige overfor et folkevalgt parlament, og at ministerstyret står sterkt innenfor hver enkelt sektor, selv om regjeringen kollektivt står ansvarlig for styringen av landet.

I Nederland har justissektoren ansvaret for nasjonal beredskap. Dersom politiet har behov for bistand fra militære styrker, er det landets sivile myndigheter som må anmode om dette. Den sivile kontrollen med militærapparatet er tydelig, og det finnes ingen rettslige hjemler for at militære myndigheter selv kan iverksette operasjoner på eget territorium i fredstid.

Videre er det eksplisitt nedfelt *hva* politiet kan anmode om militær bistand til. Det gjelder bistand til å opprettholde ro og orden (for eksempel ved opptøyer eller opprør). Det gjelder bistand til å bekjempe alvorlig kriminalitet (terror kommer under dette), og bistand som er nødvendig i alvorlige krisesituasjoner og liknende hvor offentlighetens interesser må sikres. I dette ligger for eksempel vakt og sikring ved terrortrusler. For samtlige former for bistand gjelder det at Forsvaret kan anvende makt når det er nødvendig.

Beslutningsprosessen ved anmodning om bistand fra Forsvaret er regulert i lov. Det finnes også et detaljert regelverk med prosedyrer som skal sikre hurtige beslutninger. Deler av dette er gradert, men hovedinntrykket er at beslutningsprosessen er sentralisert. Beslutning om forsvaret skal yte bistand blir fattet av justisministeren i samråd med forsvarsministeren. Vi har ikke lyktes med å bringe på det rene om forsvarsministeren har noen form for veto-rett, men om så skulle være tilfelle vil vi anta at saken løftes til statsministernivå i tråd med praksis i andre konstitusjonelle monarkier.

Det nederlandske forsvarets primæroppgave er å verne staten og dens interesser mot trusler som kommer utenfra. Innenfor rammen av Nato finansieres og innrettes forsvaret med dette for øye. Nederland har vært en av de tyngste bidragsyterne til Natos out-of-area-operasjoner siden krigen på Balkan i 1990-årene. I Nederland er det svært tydelig at forsvarets støtte til hjemlige sivile myndigheter kommer i andre rekke. Hvorvidt slik støtte kan ytes vil i mange tilfeller avhenge av at forsvaret har ledig kapasitet.

De senere årene har imidlertid det nederlandske forsvaret måttet rettet større oppmerksomhet mot hjemlige oppgaver, hovedsakelig grunnet nye trusler og ressursituasjonen. Regjeringen har etablert et formali-

sert og forpliktende *sivil-militært samarbeidsprogram*. Et kjernepunkt i dette programmet er at forsvaret i dag garanterer for et fast antall relevante kapasiteter til støtte for sivile myndigheter. Alle disse kapasitetene har en garantert «klartid» (klar til å rykke ut). Blant de viktigste garanterte militære kapasitetene med klartider er:

- Hærstyrker, 200 soldater innen 6 timer
- Brannvern inkludert helikoptre, 2 timer
- Forlegningsfasiliteter ved katastrofer
- EOD (eksplosivrydding), 5 minutter til 48 timer avhengig av lokasjon
- Sanitetsstøtte inkludert ambulanser og sykehus, innen 48 timer
- Transportstøtte langs vei, 350 kjøretøy, innen 48 timer
- Fartøy for vakt og sikring av havn, 2 stk, innen 48 timer
- Vakt- og sikringsenheter til havner, 2 stk, innen 48 timer
- Mobilt bakkeradarsystem, innen 48 timer
- UAV («droner»), innen 48 timer
- CBRN-kapasitet (for å kunne håndtere kjemiske, radioaktive, bakteriologiske trusler, etc.), innen 5 minutter.

I tillegg til de garanterte kapasitetene kan politiet be om bistand fra hele forsvaret. I hvert enkelt tilfelle vil forsvaret da vurdere tilgjengelighet og hvilke kapasiteter som kan prioriteres til slike oppgaver.

På to punkter skiller Nederland seg markant fra Norge og flere av de andre landene vi har studert. For det første har ikke forsvaret noen sentral rolle i kontraterror. Dette er politiets oppgave, og de er utrustet og trent for omfattende skarpe oppdrag i så måte. Reaksjonstiden for disse styrkene oppgis å være svært rask. Forsvarets eventuelle rolle i slike operasjoner er begrenset til vakt- og sikring og opprettholdelse av ro og orden, men dette utelukker ikke at politiet vil kunne anmode om bistand fra de garanterte militære kapasitetene ved behov. For det andre har nederlenderne valgt en annen løsning for søk- og redning enn Norge. Fra og med 1. januar 2015 ble søk- og redning gjort om til en sivil oppgave grunnet liten tilgang på militære helikoptre. Oppgaven ble «outsourcet» til en privat aktør.

Tyskland – robust politimakt

Tyskland er en føderasjon som består av 16 delstater. Sikkerhets- og beredskapsspørsmål av nasjonal betydning håndteres primært av de føderale institusjonene. Tyskland har et føderalt parlament, *Forbundsdagen*, og en regjering som dannes på grunnlag av flertallet i dette parlamentet. Regjeringens kollektive ansvar vektlegges

sterkt. Regjeringssjefen, eller *forbundskansleren*, har absolutt beslutningsmyndighet.¹²¹ De enkelte ministrene forvalter sine kompetanseområder under kanslerens ledelse.

Tyskland har et meget omfattende og robust politisystem regionalt og sentralt. Politietaten har betydelige ressurser også til å gjennomføre store og komplekse operasjoner både på regionalt og føderalt nivå. Politiet har både evne til å reagere meget raskt og til å holde ut lenge i uoversiktlige situasjoner. Politiet har kompetanse til å utøve makt i stort omfang, også med tyngre bevæpning og avanserte spesialkapasiteter som inkluderer helikopter- og andre ressurser for transport og hurtig innsetting i operasjonsområdene. Tysk politiet har også et stort kommandoapparat med etterretning og andre ressurser. Sammenliknet med politiet i eksempelvis de nordiske landene har tysk politiet det vi vil kalle militærliknende kapasitet, og dermed blir bistand fra Forsvaret mindre aktuelt. Dette spørsmålet har da heller ingen fremtredende plass i tysk politikk og sikkerhetsdiskurs for øvrig.

Samtidig preger Tysklands spesielle historie på militærfeltet fremdeles alle spørsmål knyttet til bruk av militærmakt. All bruk av forsvaret, både eksternt og internt, er svært sensitivt. Sammenliknet med de andre landene vi har studert, har eksempelvis tyske militæravdelinger nesten ikke deltatt i Natos out-of-area-operasjoner, og deltakelsen har vært sterkt begrenset av stramme politiske restriksjoner. Enda mer sensitivt er bruk av militærmakt på tysk jord, mot tyske borgere. Dette er reflektert i den tyske grunnloven, som knesetter et absolutt forbud mot bruk av militære styrker så lenge det ikke foreligger et klart definert unntakstilfelle.

Grunnloven oppstiller et skille mellom politiets og forsvarets kompetanseområder. Samtidig har den en bestemmelse som åpner for gjensidig støtte mellom ulike offentlige myndigheter. Dette inkluderer bistand fra Forsvaret som ikke innebærer maktbruk, for eksempel ulike former for teknisk eller administrativ støtte (eksempelvis å bidra med forlegningskapasitet). I slike tilfeller kan forsvaret regionalt på anmodning også bistå de enkelte forbundslandene.

Unntakstilfellene på føderalt nivå er eksplisitt angitt i grunnloven. Det er naturkatastrofer og særlig alvorlige ulykker, samt situasjoner som benevnes som «ytre» og «indre» «nødstilstand». I slike situasjoner kan de sivile

myndighetene anvende militære styrker i det som tysk lovgivning kaller «myndighetseksklusiv inngripen». Det er da legalt å bruke tvang og andre former for inngrep også mot borgerne.

«Ytre nødstilfeller» omfatter:

- Situasjoner hvor et væpnet angrep på forbundsstaten har startet eller er umiddelbart forestående. I slike situasjoner kan forsvaret treffe tiltak for å beskytte sivile objekter, så vel som tiltak i det sivile samfunn som er nødvendige for å løse militære oppgaver. Forsvaret opererer da med hjemmel i folkeretten.
- Terror og annen kriminalitet som i form, innhold og omfang har samme karakter som en militær trussel – et væpnet angrep. I slike tilfeller kan militære styrker tas i bruk, inkludert utøve av tvangsmyndighet i den hensikt å bekjempe kriminalitet.

«Indre nødstilfeller» omfatter:

- Organiserte og militært bevæpnede opprør. Forsvaret kan i slike tilfeller yte direkte bistand til politiet, både regionalt politiet og forbundspolitiet. Bistand kan være vakt- og sikring knyttet til sivile objekter. Det kan også være mer direkte bekjempelse av opprører for å stoppe angrep. Slik bistand forutsetter svært alvorlige tilfeller som borgerkrigsliknende tilstander eller andre eksistensielle trusler mot den statlige orden.
- Naturkatastrofer eller særdeles alvorlige ulykker. Forsvaret kan anmodes om bistand ved omfattende naturkatastrofer og særdeles alvorlige ulykker. Ved intenderte ulykker (forsettlig utløst av tredjeperson) kan militære styrker bistå dersom de sivile myndigheter ikke er i stand til å håndtere situasjonen alene.
- Terrorangrep. Med hjemmel i bestemmelsen om at forsvaret kan bistå ved intenderte ulykker, kan militære styrker settes inn for å avverge umiddelbart forestående eller inntruffet terrorangrep. Forsvarets innsats ved en langvarig kriseberedskap som innebærer terrorbekjempelse, kriminalitetsbekjempelse, etterretning etc., kan likevel bare ytes dersom regjering og forbundsdag hjemler dette tydelig i bestemmelsene om indre og ytre nødstilfeller.

De strenge rettslige skrankene for bruk av militærmakt i Tyskland reflekteres i alle prosedyre-bestemmelser for *hvem* som kan anmode og beslutte om dette, og *hvordan* selve beslutningsprosessen skal foregå. Prosedyre-beskrivelsene er omfattende og detaljerte, herunder differensieres det mellom ulike situasjoner slik at ulike sett av prosedyrer vil gjelde ut fra situasjonen.

Ved naturkatastrofer eller særdeles alvorlige ulykker kan den aktuelle regionale Bundeswehrkommando

¹²¹ Forbundskansleren må ikke forveksles med den tyske *presidenten*, som har en ikke-politisk, seremoniell rolle og ingen relevans i vår sammenheng.

fatte beslutning om at bistand skal gis fra forsvaret til sivile myndigheter. Dette gjelder kun dersom sivile myndigheter har anmodet Bundeswehr om å yte bistand, og det gjelder kun bistand som ikke innebærer myndighetsutøvelse. Dersom katastrofen eller ulykken omfatter to eller flere regioner må en eventuell beslutning om å iverksette militær bistand fattes av en nasjonal militær kommando (på to-stjernersnivå).

I det øyeblikk bistanden vil kunne innebære myndighetsutøvelse, potensielt med tvangsmakt, flyttes beslutningsansvaret fra militæretaten til den politiske ledelsen. Forsvarsdepartementet må fatte beslutningen. Bistand fra Forsvaret til politiet i andre situasjoner enn katastrofer og ulykker, må også besluttes av Forsvarsdepartementet hvis bistanden er politisk sensitiv. I praksis betyr dette at mange anmodninger om det vi i Norge har kalt «alminnelig bistand» må behandles i Forsvarsdepartementet. Det er samtidig viktig å merke seg at det er det tyske forsvarsdepartementet, ikke innenriks- eller justisdepartementet som sitter med hånden på rattet og avdømmer hvorvidt bistanden vil være i tråd med grunnloven.

Dersom kansleren erklærer at det foreligger en «indre» eller «ytre» nødtilstand, er det andre prosedyrer som gjelder. Da kobles departementene ut og saken går rett til forbundskansleren og regjeringsbehandling. Vi har ikke fått detaljer om hvilke prosedyrer som gjelder i slike situasjoner, men etter alt å dømme vil en mindre krets innenfor regjeringen danne en form for «krisekabinett» og rådgi kansleren, som da raskt fatter alle beslutninger knyttet til Forsvarets bistand til sivile myndigheter.

Frankrike – statens samlede maktapparat under sentralisert kommando

Frankrike har et såkalt [semipresidentsystem](#). Presidenten velges av folket i direktevalg og er statsoverhode. Presidenten er øverstkommanderende for Frankrikes væpnede styrker og styrer utenrikspolitikken. Videre utpeker presidenten også statsministeren. Samtidig har Frankrike parlamentarisme slik at statsministeren må ha den nødvendige støtte i parlamentet, og svarer også overfor parlamentet. Det franske parlamentet har to kammer. Underhuset, [Assemblée nationale française](#) består av 577 delegater valgt for femårsperioder. Overhuset, «senatet» har 321 senatorer, men er mindre relevant i vår sammenheng.

Presidenten har all beslutningsmakt i nasjonale sikkerhetsspørsmål, herunder hvordan republikkens militære, paramilitære og sivile maktapparat skal brukes.

Mye av dette styrer presidenten direkte, og dermed skiller Frankrike seg fra land som ikke har presidentsystem. Videre skiller Frankrike seg ut ved at de har et *gendarmeri*, som er paramilitære politistyrker. Slike styrker opprettholder ro og orden ved siden av sivilt politi, men de har militær trening, utrustning og organisering slik at de er mer robuste enn politiet. De ligger dels under det franske innenriksdepartementet og dels under det franske forsvarsdepartementet, med de muligheter det gir for å trekke på de store ressursene det ordinære franske forsvar rår over. Gendarmeriet og politiet utgjør til sammen det som kalles «nasjonale sikkerhetsstyrker», altså de som har primæransvaret for å opprettholde ro og orden i Frankrike. Det militære forsvar har ansvaret for den ytre sikkerhet.

Fransk lovgivning er blant Europas mest liberale når det gjelder bruk av militære styrker på eget territorium, mot egne borgere. Selv om utgangspunktet er at militære styrkers maktbruk på eget territorium skal begrenses til selvforsvar, er det flere lovgrunnlag som gir eksplisitt hjemmel til maktanvendelse for militære styrker. «Nasjonal sikkerhet» er nøkkelpbegrepet i disse lovgrunnlagene: Hvis presidenten definerer en situasjon til å berøre nasjonal sikkerhet, er det i praksis få skranker for bruk av hele statens maktapparat. I og med at slike situasjoner tilligger presidenten, blir den sektorproblematikken vi har sett i de fleste andre land svært lite fremtredende.

Terrorsituasjoner er de mest åpenbare. Da vil det militære forsvar raskt disponeres, på ordre fra presidenten og under hans kommando, til å støtte sivile myndigheter. Dette så vi under terrorangrepet i Paris i november 2015. Etter kort tid var betydelige militære styrker i gang med alt fra vakt- og sikring til offensive ettersøkningsoperasjoner sammen med gendarmeri og ordinært politi.

Det er ingen begrensinger på hva slags bistand det militære forvar kan yte. Bistand kan gis av militære styrker fra alle forsvarsgrener til oppgaver knyttet til blant annet søk- og redning, ulykker og naturkatastrofer, kriminalitetsbekjempelse, antiterror, etterretning mv. Dette inkluderer alt fra materiellbistand, teknisk assistanse og bistand med personell til pågripelse og nøytralisering.

Alle beslutninger om bistand fattes av presidenten (*Commander in Chief*). Forsvarsministeren og justisministeren er rådgivere i bistandssakene. Når en operasjon først er i gang, er det et prinsipp at denne ledes gjennom desentralisert kommando, av lokalt politi eller gendarmeri på operasjonelt eller taktisk nivå, avhengig av situasjonens omfang.

På grunn av terrortrusselen ble det i 2014 opprettet en *sentral krisehåndteringsgruppe* ledet av innenriksministeriet som koordinerer all innsats fra politi, gendarmeri og forsvar på strategisk nivå. Dette har styrket presidentens styringskraft og gjør det enklere å kombinere sentralisert og desentralisert ledelse.

Storbritannia

Hovedregelen i Storbritannia og Nord-Irland (The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland), heretter UK, er at beordring av bruk av militære styrker på eget territorium er et prerogativ som ligger til sentralregjeringen («The Sovereign»).¹²² Dette gjelder også ved militære styrkers bruk av makt.¹²³

I tillegg er det lovgivning som regulerer bruk av militære styrker, herunder bistand til andre sektorer. *Emergency powers Act* av 1964 gir *Defence Council*, som er en del av det britiske *Ministry of Defence* (MOD), rett til midlertidig å utbeordre militære styrker for å løse oppgaver som er av en «non-military nature». Eksempler på slike oppgaver er jordbruk eller andre oppgaver som under gitte forutsetninger er av stor nasjonal betydning.

The Defence Council utstedte i 1983 en ordre med hjemmel i *Emergency Powers Act* som presiserer at den lokale styrkesjefen selv skal vurdere om oppgavene er av en slik art at han eller hun skal utbeordre styrker.¹²⁴ Oppgavene skal være «urgently necessary of the alleviation of distress and preservation and safeguarding of lives and property in times of disaster». Den lokale styrkesjefen kan være hvem som helst – på hvilket som helst nivå – som fører militær kommando. Styrkesjefens kompetanse er begrenset til tilfeller hvor det er nødvendig å reagere hurtig på lokalt nivå. Den lokale militære sjefen skal informere sin overordnede så snart det er praktisk mulig.

Videre gir *Civil Contingencies Act 2004* i unntakstilfeller regenten («Her Majesty»), og i noen få tilfeller en minister, fullmakt til å «make any provision dealing with an aspect or effect of the emergency». Arbeidsgruppen merker seg at et unntakstilfelle («emergency») defineres svært vidt. Det kan inkludere en hver hendelse hvor det er fare for alvorlig skade på person, eller alle hendelser knyttet til krig eller terrorisme hvor sikkerheten («security») til UK eller deler av UK er alvorlig truet. «Any provision» inkluderer å gi Defence Council fullmakt til å utbeordre militære styrker.

¹²² På engelsk, *Central Government* (i motsetning til lokale styresmakter).
¹²³ I følge opplysninger fra UK Ministry of Defence, Foreign Liaison Staff.
¹²⁴ Ordre utgitt 17. januar 1983 med hjemmel i *Emergency Powers Act 1964*.

Videre er det presisert at militært personell, i likhet med enhver annen borger i UK, har:¹²⁵

- rett til å bruke forholdsmessig og proporsjonal makt i selvforsvar på vegne av seg selv eller andre, eller for å avverge kriminalitet¹²⁶,
- plikt til å bistå politi eller sivile myndigheter ved opprettholdelse av ro og orden, når det er rimelig at slik bistand ytes og man har nødvendige ressurser og evner som kreves for gjennomføring¹²⁷, og
- plikt til å iverksette rimelige tiltak for å forhindre forstyrrelse av ro og orden (to prevent a breach or a threatened breach of the peace).¹²⁸

Når militære styrker bistår politiet, vil de normalt ikke bli tildelt politimyndighet. I stedet vil de benytte seg av det rettsgrunnlaget som gjelder en hver UK-borger. Detaljerte bestemmelser angående kommando og kontroll vil normalt inngå i en *Memorandum of Understanding* (en samarbeidsavtale) for det spesifikke oppdrag.

Det normale er at sivile myndigheter (politiet etc.) anmoder om bistand fra militære styrker når de ikke har kapasitet eller relevante ressurser til selv å løse oppgaven(e). Prosedyrene er beskrevet i detalj i *Joint Doctrine Publication 02: Defence Contribution to Resilience*.¹²⁹ I det følgende nevnes de antatt viktigste punktene i denne doktrinen:

De militære styrkene er direkte underlagt sentralregjeringens kommando, via Defence Council. De blir som hovedregel ikke gitt utvidede fullmakter, men det kan gjøres ved spesielle tilfeller.¹³⁰ Av hensyn til grunnloven må alle militære styrker til en hver tid forbli under militær kommando. I følge doktrinen er det en demokratisk grunnsetning at de militære styrker forblir under kommando av sentralregjeringen – som representant for innbyggerne. Det vil si at en anmodning om bistand automatisk vil løftes opp til sentralregjeringen og forsvarsministeren for godkjenning.

Forsvaret er ansvarlig for enkelte nisjekapasiteter, som de må garantere.¹³¹ Disse er i hovedsak knyttet til kontraterror, og er i liten grad relevante for andre typer

¹²⁵ I følge opplysninger fra UK Ministry of Defence, Foreign Liaison Staff.

¹²⁶ A person who genuinely believes that it is necessary to use lethal force, when faced with what he believes to be an immediate threat to life, is entitled to rely on this defence.

¹²⁷ R v Brown (1841) where the defendant was convicted for failing to come to the assistance of a constable who had requested assistance to put an end to an illegal prize fight.

¹²⁸ Albert v Lavin (1982) AC 546.

¹²⁹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/28469/JDP02Ed2.pdf

¹³⁰ Reguleres blant annet i *Emergency Powers Act 1964*

¹³¹ Explosive Ordinance Disposal capability, including a Chemical, Biological, Radiological and Nuclear elements, an air surveillance, policing and defence system, a land, air and maritime counter terrorism capability and a maritime Search and Rescue capability.

nødstilfeller. Ut over dette kan hele forsvaret forvente å bli involvert i myndighetenes håndtering av store nasjonale eller regionale hendelser. Forsvaret har designerte regionale liaisons som bidrar til koordinering. Disse fungerer som oftest som lokale sivile myndigheters første kontaktpunkt hos forsvaret og bidrar til at man lettere kan finne relevant bistandskapasitet. Forsvaret vil kunne bistå ved utførelsen av en rekke oppgaver som for eksempel oppgaver som krever stort antall mannskaper, væpnet vakthold og opprettholdelse av ro og orden, bistand ved kjemiske, biologiske og atomhendelser, medisinsk støtte og logistikkstøtte (rådgivning, transport, ingeniørstøtte, fast eiendom, drivstoff, kommunikasjon).

Det er tre nøkkelpinsipper som legges til grunn ved behandling av bistandsanmodninger. Disse gjelder både på lokalt og sentralt nivå:

- Militær bistand bør bare ytes når det er identifisert et klart behov, og andre ressurser et uttømt eller ikke funnet passende. Dette inkluderer også bruk av ressurser fra andre etater og private aktører.
- Den sivile myndighetene mangler evne til å gjennomføre oppgaven, og det er urimelig eller uforholdsmessig dyrt å forvente at det utvikles slik evne.
- Den sivile myndigheten har evne, men det er nødvendig å handle hurtig og den militære kapasiteten kan stille raskere.

Den som anmoder om bistand bør så langt det lar seg gjøre rute anmodningen via det allerede nevnte regionale liaisonpunktet. En anmodning må på et tidlig tidspunkt inneholde følgende:

- Type bistand.* Om mulig skal den ønskede effekt beskrives fremfor hvilke enheter den sivile myndigheten tror Forsvaret bør stille med. For eksempel bør det anmodes om «bistand til å flytte to tonn med sandsekker fra A til B» fremfor «to helikoptre til å flytte sandsekker så snart som mulig». Slik får Forsvaret videre rammer og kan selv velge det de mener er passende ressurser, tilpasset det større operasjonsbildet.
- Bakgrunn.* En kort beskrivelse av situasjonen og hvorfor det er nødvendig med bistandsanmodning, og spesielt om det er del av en politietterforskning.
- Tid.* Når behøves bistand, hvor lenge?

Etter dette vil anmodningen bli fremsendt til MOD av den ansvarlige sivile myndighet. Liaisonpunktet i Forsvaret vil også informere MOD om at en bistandsanmodning er på vei. Ved mottak av anmodningen vil MOD ta stilling til to sentrale spørsmål: Kan vi? Det vil si en vurdering av om forsvaret har de nødvendige ressurser tilgjengelig og bør vi? Det vil si en vurdering

av om anmodningen er innenfor lovverket og i tråd med MOD-policy, og hvorvidt det er en passende oppgave for Forsvaret. Hvis svaret på begge disse spørsmålene er ja, vil MOD søke den nødvendige godkjenning hos ministeren. Ved en større nasjonal hendelse vil Forsvaret sannsynligvis bli involvert og det vil kunne komme flere bistandsanmodninger. Hvis det må prioriteres mellom anmodningene, vil dette gjøres av *Civil Contingencies Board*,¹³² hvor Forsvaret er representert.

Dette systemet har blitt prøvd flere ganger i de senere år. Militære styrker har blitt utbeordret for å bistå ved ulykker og naturkatastrofer, for eksempel ved flom, for å bistå ved opprettholdelse av ro og orden når offentlige institusjoner er i streik og for å bistå med å ivareta sikkerheten under de Olympiske leker i London.

Ved terrorhendelser gjelder egne bestemmelser nedfelt i *Government's Counter Terrorism Strategy* (CONTEST), som grunnet graderingsnivå ikke kan gjennomgås i detalj. Som tidligere nevnt er det kjent at forsvaret er tildelt spesielle oppgaver ved terrorbekjempelse, hvor de må stille som garantist for kapasiteten. Ved terroranslag av en viss intensitet eller en viss type, overtar Forsvaret ansvaret for deler av oppfølgingen.

De skandinaviske landene¹³³

Sverige

I proposisjon 79 L (2014-2015) beskrives situasjonen i Sverige slik:

I Sverige reguleres Forsvarets bistand til politiet blant annet i Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Denne regulerer Forsvarets bistand til alle offentlige myndigheter, ikke bare politiet. Förordningen inneholder imidlertid en del begrensninger, blant annet kan ikke Forsvarets personell bistå i situasjoner som medfører en risiko for at personellet vil måtte bruke tvang eller makt mot enkeltpersoner.

Bistand til politiet er videre lovfestet i Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning med tilhørende forskrift. Den svenske Försvarsmakten er i lovs form gitt i oppgave å bistå politiet i forbindelse med terroranslag. Bistanden kan bestå av innsats som kan innebære bruk av vold eller tvang mot enkeltpersoner. Når

¹³² En komité direkte under statsministerens kontor, som håndterer store kriser slik som naturkatastrofer og terrorisme.

¹³³ Det følgende er et sammendrag av utredningen i Prop.79 L (2014-2015), *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*.

bistanden gis er den enhet som yter bistand underlagt politiets ledelse (3 §).

Försvarsmakten har fra 1. januar 2014 fått i oppdrag å bistå politiet med middels tung helikopterkapasitet for å støtte gjennomføringen av politiets operasjoner, bl.a i forbindelse med bekjempelse av terror og annen alvorlig kriminalitet. Helikopterstøtten skal utvikles gradvis.

Etter lag om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning må tre vilkår være oppfylt for at Rikspolisstyrelsen kan anmode Forsvaret om støtte i forbindelse med terrorbekjempelse. For det første må støtten fra Forsvaret være nødvendig for å forhindre eller på annen måte gripe inn mot en handling som kan utgjøre et brudd på «lagen (2003:148) om straff för terroristbrott». For det andre er det et krav at en inngripen vil kreve ressurser av særskilt slag som politiet ellers ikke har tilgang til. For det tredje må regjeringen ha samtykket. Regjeringens samtykke er ikke nødvendig i saker som haster og som enten kan innebære fare for menneskers liv og helse, eller som kan medføre omfattende skade på eiendom. Ved bistand hvor regjeringen ikke har forhåndssamtykket, vil regjeringen måtte vurdere om anmodningen skal opprettholdes.

Försvarsmakten har en plikt til å bistå politiet om den har ressurser som er passende og det ikke medfører «synnerligt hinder i myndighetens ordinære verksamhet».

Danmark

Forsvarets oppgaver er i liten grad lovfestet i Danmark. Et utdrag fra proposisjon 79 L (2014-2015) beskriver det slik:

Forsvarets oppgaver, herunder deres beredskapsmessige oppgaver, er nærmere beskrevet i National Beredskabsplan kapittel 4. Denne planen utgis av Krisoberedskabsgruppen, som er en tverrdepartemental gruppe under Statsministeriet og del av Regjeringens krisestyringsorganisasjon. Beredskabsstyrelsen er en myndighet under Forsvarsministeriet og har et koordineringsansvar for oppdatering av planen.

Forsvarets beredskapsmessige oppgaver deles inn i tre kategorier:

- 1) oppgaver som relaterer seg til trusler mot Danmark, mot danske styrker i internasjonale operasjoner, samt mot andre NATO-land,
- 2) sivilpregede oppgaver som inngår rutinemessig i forsvarets daglige drift og

- 3) oppgaver som har karakter av hjelp eller assistanse til andre offentlige myndigheter eller den sivile sektor i alminnelighet.

Som et eksempel på oppgaver under kategori 2, koordinerer Sjøforsvarets operative kommando i Aarhus (Joint Rescue Coordination Center) all redningstjeneste til sjøs og i luften, inkludert ambulanseflyginger og liknende, men er begrenset til dette.

Kategori 3, hjelp eller assistanse til andre offentlige myndigheter, deles i Danmark inn i alminnelig hjelp og særlig hjelp til politiet. Med særlig hjelp menes typisk støtte til terrorbekjempelse, herunder gisselsituasjoner. Det er kun Rigspolitiet som kan anmode om særlig hjelp. Beslutning om å innvilge slik støtte tas i felleskap mellom Justitsministeriet og Forsvarsministeriet.

Finland

2. juni 2016 trådte visse endringer i lov om försvarsmakten av 11. juni 2007 nr 551 i kraft i Finland. Ny § 2, slår fast at Forsvaret skal støtte andre myndigheter med blant annet disse oppgavene:

- a) handräckning för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, för förhindrande och avbrytande av terroristbrott samt för skyddande av samhället i övrigt,
- b) deltagande i räddningsverksamheten genom att tillhandahålla utrustning, personalresurser och sakkunnigtjänster som behövs i räddningsverksamheten.

Det er en relativt vid lovhjemmel. Vilkår og prosedyrer beskrives i Lag om försvarsmaktens handräckning till polisen av 5. desember 1980 nr. 781. Proposisjon 79 L (2014-2015) sammenfatter det slik:

Forsvaret kan med hjemmel i § 1 yte generell bistand til politiet innenfor konkrete områder som ettersøking og pågripelse av personer, avstengning og undersøking av plass eller område, trafikkdirigering, vakthold av personer og eiendom, eksplosivrydding og for annet oppdrag hvor det er behov for Forsvarets spesialpersonell eller spesialmateriell. Det er et vilkår for å gi bistand at politiets ressurser er utilstrekkelige for utførelsen av oppdraget, eller at oppdraget krever særskilt personell eller utstyr som politiet mangler (§ 2).

Politiet har videre med hjemmel i § 4 krav på å få nødvendig bistand fra Forsvaret når situasjonen krever bruk av maktmidler for å forhindre brudd

på, eller avbryte gjennomføringen av et brudd på bestemmelser i strafflagens kapittel 34 a Om terroristbrott. Det er et vilkår at det ikke er mulig å forhindre eller avbryte «lovbruddet» med politiets egen utrustning og eget personell. Bistanden kan omfatte bruk av militære maktmidler dersom det er nødvendig for å avverge en overhengende alvorlig fare som truer et stort antall menneskers liv eller helse, og det ikke finnes mindre inngripende måter å avverge trusselen.

Anmodning om bistand etter § 4 fremsettes av Inrikesministeriet overfor Försvarsministeriet. Beslutning om at slik bistand skal gis, tas av regjeringen. Dersom saken haster og det ikke er tid til å sammenkalle regjeringen, kan Försvarsministeriet treffe beslutningen alene. Regjeringen og presidenten skal uten opphold informeres om anmodningen og beslutningen. Regjeringen kan deretter treffe beslutning om å fortsette eller stanse allerede iverksatt bistand fra Forsvaret.

Anmodninger om bistand etter § 1 fremsettes i utgangspunktet av Polisstyrelsen, jf. § 3.»

Skandinavia oppsummert

Det er ingen entydig retning i Skandinavia i spørsmålet om Forsvarets anledning til å utøve politioppgaver. Det spanner fra en relativt streng regulering i Sverige, til manglende regulering i Danmark, til en eksplisitt regulert adgang i Finland. Den finske ordningen ligner mest på den norske, og det er disse som best harmonerer med den senere tids utvikling i Europa.

Vedlegg 2:

Litteratur og kilder

Auglend, Ragnar L. (2016), *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*, Oslo: Gyldendal juridiske.

Auglend, Ragnar L. (2015), *Polisiær handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativ og innsatsrettet virksomhet*, Bergen: doktoravhandling ved Universitetet i Bergen.

Bogen, Olav og Magnus Håkenstad (2015), *Balanse-gang – Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*, Oslo: Dreyer.

Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes (2004), «Allianseforsvar i endring», bind 5 *Norsk forsvarshistorie*, Bergen: Eide.

Espenes, Øistein (2010), «Forsvaret og politiet – lovhjemler og «bistandsinstruksen», Gjert Lage Dyndal (red.), *Strategisk ledelse i krise og krig*, Bergen: Fagbokforlaget.

Hammersmark, John Inge (2010), *Utviklingen av norske spesialstyrker: symbolikk eller militær nytteverdi?* Oslo: Masteroppgave ved Forsvarets høyskole.

Heieraas, Bjørn Ove (2010), «Bajonetter til innvortes bruk: sivil-militære relasjoner i historisk perspektiv», Gjert Lage Dyndal (red.), *Strategisk ledelse i krise og krig*, Bergen: Fagbokforlaget.

Melien, Tor Jørgen (2012), *Våre hemmelige soldater – norske spesialstyrker 1940–2012*, Oslo: Spartacus.

Nesser, Petter and Anne Stenersen (2014), «The Modus Operandi for Jihadi Terrorists in Europe», *Perspectives on Terrorism*, Vol 8, Issue 6 December 2014.

Nymo, Ståle Rust Nymo (2015), *Kampfly i kampen mot terrorisme i Norge?* Oslo: Masteroppgave ved Forsvarets høyskole.

Pindjak, Peter (2014), «Deterring hybrid warfare: a chance for NATO and the EU to work together?», NATO Review.

Sørli, Sigurd og Helle Rønne (2006), *Hele folket i forsvar. Totalforsvaret i Norge frem til 1970*, Oslo: Unipub.

Thomstad, André Berg (2016), *Terrorangrepet i Oslo – Forsvarets håndhevelsesbistand og samarbeid med Oslo-politiet etter 22. juli*, Oslo Files on Defence and Security 1/2016, Institutt for forsvarsstudier.

Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2015), *Støtte og samarbeid – en beskrivelse av totalforsvaret i dag*, Oslo: departementene.

Forsvarsstaben (2014), *Forsvarets fellesoperative doktriner*.

Politihøgskolen (2013), Tor-Geir Myhrer, *Handleplikten ved farlige politioperasjoner*.

NOU 2012: 14, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.

Politidirektoratet (2011), *Politiets beredskapssystem del 1, retningslinjer for politiets beredskap*, Oslo: Politidirektoratet.

Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet (2007), *Støtte og samarbeid – det moderniserte totalforsvaret*, Oslo: departementene.

NOU 1995: 31, «Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser».

NOU 1975:50, *Oppsynet med fiskeri- og petroleumsvirksomheten*.

Etterretningstjenesten (2016), *Fokus – etterretningstjenestens trusselvurdering*, Oslo: Etterretningstjenesten.

PST (2016), *Trusselvurdering 2016*, Oslo: Politiets sikkerhetstjeneste.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2016), *Risiko 2016 – kan sikkerhet styres? En vurdering av sårbarheter og risiko i Norge*, Oslo: Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Politidirektoratet (2015), *Politiets omverdensanalyse 2015*, Oslo: Politidirektoratet.

Prop. 151 S (2015–2016), *Kampkraft og bærekraft – langtidsplan for forsvarssektoren*

Meld. St. 21 (2012–2013), *Terrorberedskap*.

Innst. 207 S (2011–2012), *Innstilling fra Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli*.

Prop. 73 S (2011–2012), *Et forsvar for vår tid*.

Meld. St. 29 (2011–2012), *Samfunnssikkerhet*.

Innst. S nr. 318 (2007–2008), *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*.

St. prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005–2008*.

St.meld. nr. 25 (1997–98), «Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002».

Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814.

Lov av 22. mai 1902, Den militære straffelov.

Midlertidig lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold (krigsloven) av 15. desember 1950.

Lov av 15. desember 1950 om endring av lov om kontroll med post- og telegraf-forsendelser 24. juni 1915.

Lov av 15. desember 1950 om endringer i straffeloven, kap 8 og 9 m.v.

Lov av 15. desember 1950 om forbod mot samkvem med personar som har tilhald på fiendeområde o.a.

Lov om fiendegods av 15. desember 1950.

Lov av 17. juli 1953 om Heimevernet.

Lov 20. mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i det militære forsvar.

Straffeloven av 20. mai 2005

Forskrift av 10. juni 1949, Direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefers ved vepnet angrep på Norge.

Alminnelig tjenesteinstruks for politiet av 22. juni 1990 (FOR-1990-06-22-3963).

Forskrift 26. november 1993 om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar.

Kongelig resolusjon av 16. september 1994 om Justisdepartementets samordningsfunksjon i beredskapssektoren.

KtF avd I, nr 4 B 1965 (vedl. 3 til FR 11-3-5), Direktiv for vepnet militær bistand til politiet.

Instruks av 1. mai 1996, Tjenestereglement for forsvaret 562 C.

Instruks for Forsvarets bistand til politiet i fred av 13. februar 1998 nr. 177 (opphevet).

Instruks om Forsvarets bistand til politiet av 28. februar 2003 nr. 220 (opphevet).

Utfyllende rutiner for samarbeid mellom PST og E-tjenesten av 14. oktober 2009.

Instruks om Forsvarets bistand til politiet av 22. juni 2012 nr. 581 (senere endret 1. desember 2015).

Instruks om Forsvarets bistand til politiet av 22. juni 2012 (gjeldende versjon, endret 1. desember 2015 ved FOR-2015-11-27-1362).

FD arkiv: Erfaringsrapporter fra øvelse Gemini (2012, 2013, 2014, 2015) (Sikkerhetsgradert).

Brev fra Forsvarsdepartementet av 12. januar 2016 (2015/3706-6/FDII 5/EMS)



Rapport fra arbeidsgruppen for
utarbeiding av forslag til ny instruks for
Forsvarets bistand til politiet, nedsatt av
Justis- og beredskapsdepartementet og
Forsvarsdepartementet i samarbeid med
Statsministerens kontor

Last ned rapporten fra: www.regjeringen.no

Publikasjonskode: S-1024 B

ISBN: 978-82-7924-088-4

Design og ombrekking: Konsis Grafisk

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon

09/2016 – opplag 100