

FORSVARSDEPARTEMENTET	
SAK NR: 11/02725 - 139	
21 OKT 2013	
AVSETT	395 - SPMP
KASSETT	
BEVAKT	

**Bech, Kristin Solberg**

---

**Fra:** Tanya M. Samuelsen <tms@jus.no>  
**Sendt:** 18. oktober 2013 13:21  
**Til:** Postmottak FD  
**Emne:** Juristforbundets høringssvar - Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet  
**Vedlegg:** Høringssvar. FD. Renegade og Forsvarets bistand til politiet.docx

Hei

Vi viser til avtale med Birkelund O`Connor om utsatt høringsfrist til 18. oktober.  
Vedlagt følger Juristforbundets høringssvar.

Mvh



Tanya M. Samuelsen  
**Fagsjef samfunnspolitikk /Advokat MNA**

**M:** + 47 97 08 33 59

**T:** + 47 40 00 24 25

**W:** [www.juristforbundet.no](http://www.juristforbundet.no)

Kristian Augusts gate 9, 0164 Oslo

SAKNR.: 11/02725-139
21 OKT 2013
ARKSET
KASSE
KASSE
BEVNES

395-spup



Forsvarsdepartementet  
Postboks 8126 Dep.  
0032 Oslo

**JURIST  
FORBUNDET**

**Juristenes Hus**  
Kristian Augusts gate 9  
0164 Oslo

T: 40 00 24 25  
E: juristforbundet-post@jus.no  
W: www.juristforbundet.no

18. oktober 2013

## **JURISTFORBUNDETS HØRINGSSVAR TIL HØRINGSNOTAT OM FORSVARETS ANSVAR FOR Å AVVERGE LUFTBÅRNE TERRORANSLAG OG FORSVARETS BISTAND TIL POLITIET**

Juristforbundet viser til Forsvarsdepartementets høringsbrev av 11. juli 2013, med svarfrist 11. oktober. Juristforbundet fikk på forespørsel den 3. oktober utsatt høringsfristen til 18. oktober 2013.

Juristforbundet har nedsatt en tverretattlig arbeidsgruppe som har vurdert høringsnotatet. Vi vil i høringssvaret konsentrere oss om mer overordnede og prinsipielle spørsmål, men både høringsnotatet og lovforslaget vil kommenteres konkret og også brukes som eksempler på prinsipielle problemstillinger. Vi vil til slutt kort oppsummere hva vi mener er den mest hensiktsmessige videre behandlingen av lovforslaget.

### **1. Generelle innledende bemerkninger**

Juristforbundet vil først påpeke at det ikke er naturlig å regulere Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terrorangrep i samme lov som man regulerer Forsvarets bistand til politiet. Renegade handler om Forsvarets adgang til å gjøre alvorlige angrep overfor en tredjepart, mens forslaget om Forsvarets bistand til politiet handler bl.a. om samhandling mellom statlige myndigheter, samt adgangen til å sette Forsvaret inn overfor sivile borgere. Dette blir en uheldig sammenblanding. I lovforslagets del 2 er det vanskelig å få tak i hva som er lovens intensjon, særlig fordi det synes som det ikke er tilstrekkelig vurdert hvordan samspillet mellom politi og Forsvar faktisk bør fungere. Det synes som departementet primært ønsker «å gjøre lov ut av dagens bistandsinstruks». Forsvarets bistand til politiet er så viktig, at Juristforbundet mener det med fordel kunne vært bredere og grundigere utredet.

Juristforbundet mener at høringsnotatet fremstår som mangelfullt på flere områder. Dette knytter seg både til hva notatet inneholder av bakgrunnsopplysninger om arbeidsgruppens mandat og sammensetning, til selve strukturen i notatet, det materielle innholdet samt forhold av mer lovteknisk karakter. Vi ville bl.a. ha foretrukket at gjeldende rett ble omhandlet innledningsvis, før forslaget til ny lov presenteres. Dette er den vanlige oppbyggingen av høringsnotater, og vi kan ikke se at det er anført gode grunner for en avvikende fremgangsmåte. I en fremstilling av gjeldende rett burde dessuten den historiske diskusjonen rundt forståelsen av Grunnloven § 99 annet ledd kommet frem.

### **2. Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag**

Høringsnotatet omtaler i pkt 3.1 når Forsvaret kan gripe inn på egen hånd (ansvar for luftbårne terroranslag) fordi det foreligger et væpnet angrep på Norge. Høringsnotatet legger slik vi leser det opp til at vurderingen om hvorvidt det foreligger væpnet angrep eller ikke skal tas på regjeringsnivå og at denne vurderingen legges til grunn ved plassering av ansvar hos henholdsvis politi eller Forsvar. Juristforbundet mener at prosessen det legges opp til er for omstendelig. Politi og Forsvar vil i situasjoner hvor det er tvil om det foreligger et væpnet angrep eller ikke måtte gis anledning til å handle straks. Konsekvensen av å måtte avvente en regjeringsbeslutning kan i verste fall bli katastrofal.

De første vurderingene må tas på et lavere nivå eksempelvis hos Forsvarssjef og Politidirektør. Det bør også drøftes om det bør lovfestes at det i visse situasjoner foreligger en selvstendig rett og plikt for den enkelte tjenestemann til å handle ved det som fremstår som terrorangrep og/eller væpnet angrep. Det vil i mange tilfelle trolig ikke være tid til å få en endelig avklaring på om situasjonen innebærer et væpnet angrep eller en kriminell handling. Derfor må loven regulere plikter for førstelinjen og førsteresponsen frem til situasjonen enten er avverget, handlingen stanset eller man har fått tid til å avgjøre kompetansespørsmålet. Juristforbundet kan ikke se at disse problemstillingene er gjort rede for i tilstrekkelig grad i høringsnotatet.

### **3. Noen betraktninger rundt Grunnloven § 99 og lovregulering av bistandsinstruksen**

Det er et anerkjent og velfundert utgangspunkt i Grunnloven § 99 annet ledd at militære styrker i utgangspunktet ikke skal brukes mot sivile. Som høringsnotatet selv beskriver det: «Grunnloven § 99 annet ledd forbyr bruk av militær makt overfor borgerne uten hjemmel i lov.»

Juristforbundet er enig i konklusjonen om at kriminalitetsbekjempelse primært er politiets oppgave. Dette er neppe omstridt. Det som skal reguleres er Forsvarets adgang til å bistå politiet i ulike situasjoner der det anses påkrevet. Samtidig er det etter vår oppfatning en samfunnsoppgave å bekjempe kriminalitet, hvor det er viktig at samfunnets institusjoner både spiller på lag, og er konstruert og instruert til å spille på lag. Det er en erkjennelse, sett med våre øyne, at det er et stort potensiale i bedret samhandling mellom politi og Forsvar.

Grunnlovens § 99 annet ledd krever at Forsvarets inngrep mot statens borgere og det sivile samfunn er lovhjemlet. Juristforbundet ser nødvendigheten av at bistandsinstruksen gis som lov, men mener det er vanskelig å forstå at departementet ikke har hatt en grundigere vurdering og drøftelse av hvordan og på hvilke områder Forsvaret og politiet i ytterligere grad kan samarbeide og hvordan dette best kan gjøres. Juristforbundet støtter fullt ut at bistandsinstruksen forankres i lov. Samtidig mener vi det da ville vært ønskelig med en grundigere og bredere vurdering av hva Forsvaret skal gis adgang til og hva som bør begrenses. Bistandsinstruksen er langt på vei utformet i en annen tid og med et annet bakteppe enn det vi har i dag, selv om den seneste resolusjon er av ny dato (2012). Instruksen har utviklet seg og fått sin form blant annet på bakgrunn av konkrete enkelthendelser, som har blitt «etter regulert». Vi skal trekke lærdom av våre erfaringer. Men en lov skal også søke å regulere fremtidige situasjoner og behov, og således være en rettesnor og førende for hvordan man skal opptre ved fremtidige situasjoner.

Juristforbundet ønsker at de erfaringene som ligger bak de ulike bestemmelsene i bistandsinstruksen vurderes på nytt. På samme måte finner vi det uheldig at departementet ikke samtidig har nyttet anledningen til å gå grundigere inn på hvilke endringer som ikke ønskes gjennomført i ny lov. I mangel av slike drøftelser fremstår det som om gjeldende bistandsinstruks tilsynelatende ukritisk videreføres i lovs form.

Hensynet til et bedre samvirke mellom samfunnets samlede ressurser må etter vår oppfatning ivaretas. Juristforbundet er av den oppfatning at tettere samarbeid og bedre samvirke ikke i seg selv

vil utfordre prinsippet om at det er politiet som har primærkompetansen i å bekjempe kriminalitet, herunder terroranslag, i fredstid.

#### **4. Forsvarets bistand til politiet ifbm kriminalitetsbekjempelse**

I pkt 3.5.2.1 drøftes Forsvarets rolle i forbindelse med kriminalitetsbekjempelse. Juristforbundet er ikke uten videre enig i en vurdering av om Forsvaret i noe større grad skulle gis en strengt lovregulert adgang til å bistå politiet i kriminalitetsbekjempelse hvor dette er nødvendig, skulle undergrave politiets ansvar på dette feltet eller gjøre skillet mellom de to etatene uklart.

Når det gjelder spørsmålet om å delegere begrenset politimyndighet til E-tjenestens personell, mener Juristforbundet at dette spørsmålet bør løses i forkant, og ikke i hver enkelt situasjon hvor dette anses hensiktsmessig. Vi mener det er fordeler ved at nødvendig personell tildeles begrenset politimyndighet allerede i kraft av sin stilling. Denne politimyndigheten vil nettopp være begrenset til når en situasjon påkriver det, og skal ikke benyttes ellers.

I pkt 3.5.2.1 om forutsetninger for bistand kan Juristforbundet muligens støtte forslaget, men ser samtidig at det vil være vanskelig for en politimester å foreta vurderinger og beslutninger på bakgrunn av de vage bestemmelsene som foreslås. Juristforbundet mener at det bør vurderes å utarbeide overordnede rutiner som regulerer hva slags ressurser politimesteren kan gjøre nytte av. For å overholde de grunnleggende prinsipper om å forvolde minst mulig skade, bør det ikke være et formelt hinder for å benytte seg av Forsvarets personell eller ressurser dersom det eksempelvis kan medføre en ikke-dødelig utgang. Se mer om dette nedenfor.

Når det gjelder spørsmålet om å forholde seg til to ulike våpeninstrukser, viser vi til at det nå foreligger en rapport som foreslår en ny våpeninstruks for politiet. Arbeidet med ny våpeninstruks er det ikke tatt høyde for i høringsnotatet, noe som klart burde vært gjort. Det bør slik vi ser det ikke være noe i veien for at Forsvaret tildeles en mer permanent men begrenset politimyndighet, forutsatt en klar lovregulering.

Håndhevelsesbistand er vel spørsmålet som er mest sensitivt og vanskeligst, sett i forhold til Grunnloven § 99 annet ledd. Her er Juristforbundet særlig opptatt av den før omtalte vurdering av hvordan bestemmelsene skal se ut, og at det ikke uten videre bør være en tilnærmet kopiering av dagens bistandsinstruks. Når Forsvaret først gis anledning til å utøve håndhevelsesbistand, er det vanskelig å se at det er riktig og hensiktsmessig at det ikke er anledning til å utøve den håndhevelse som er nødvendig innenfor politiets oppgaver og fullmakter.

Den foreslåtte bestemmelsen i § 7, litra b, om å videreføre begrensningen i Forsvarets anledning til å foreta selve pågripelsen, mener vi må vurderes på nytt. Det er meget vanskelig å forstå helheten eller sammenhengen i at man vurderer å utvide vektore og private sikkerhetselskapers mulighet til å pågripe butikkyver som begår naskeri, mens man samtidig vil legge begrensninger på Forsvarets mulighet til å pågripe en farlig person eller en terrorist som begår en terrorhandling. En begrensning her må også veies nøye opp mot den risikoen man pådrar seg ved å søke å la politiet foreta en pågripelse. Hvor lenge skal man eksempelvis vente på politiet i en situasjon hvor Forsvarets personell har tilnærmet kontroll på en kriminell?

Et spørsmål som reiser flere vanskelige problemstillinger, og som ikke er godt nok redegjort for i høringsnotatet, er prinsippet om at maktanvendelse og – utøvelse skal forårsake minst mulig skade. Kan Forsvarets ressurser i større grad benyttes om det vil medføre mindre sannsynlighet for sivile tap eller mindre sannsynlighet for at en mistenkt terrorist dør eller skades? Det første kan konkretiseres ved et spørsmål om det skal være anledning til å benytte seg av en snikskytter fra Forsvaret for å stanse en terrorist som har tatt gisler eksempelvis ved en kapring av en buss, i stedet for at politiets beredskapstropp skulle storme bussen? Det siste kan konkretiseres som et spørsmål om en

politimester kan beslutte bruk av eventuelle ikke-dødelige våpen som Forsvaret besitter som et alternativ til at politiet skulle benytte seg av et dødelig våpen for å stanse en terrorhandling? Denne type problemstillinger burde vært drøftet nærmere i høringsnotatet.

Juristforbundet mener det må være klart at en politimester kan beslutte å benytte seg av Forsvarets personell eller våpen og annet utstyr dersom det er en betraktelig lavere grad av sannsynlighet om dette kan medføre færre sivile tap eller mindre sannsynlighet for en dødelig utgang, særlig for sivile, men også for gjerningspersonen.

Juristforbundet etterlyser ikke nødvendigvis en videre adgang for Forsvaret til å bekjempe kriminalitet, men vi etterlyser en grundigere vurdering av hvordan bistandsinstruksen best bør og kan se ut i dag og i morgen, i stedet for at denne bare langt på vei blir stående uforandret, men nå i lovs form. 22. juli 2011 ble nasjonen utsatt for en tragisk terrorhandling. Terrorhandlingen eksponerte at Norges desidert største politidistrikt hadde store begrensninger i sin kapasitet og ressurser til eksempelvis å sikre alle personer og ikke minst alle steder som skal beskyttes i en slik situasjon hvor man har liten eller ingen oversikt over hva som vil skje. Det er derfor helt nødvendig at det er et godt og utstrakt samarbeid mellom politi og Forsvar som kan iverksettes i slike situasjoner, selv om de heldigvis vil være svært sjeldne. Det forutsetter en grundig og god regulering, med klare retningslinjer og klare kommandolinjer. Eksempelvis bør det være drøftet om bistand fra Forsvaret kan anmodes direkte fra politimester, eller om dette bør gå fra Politidirektør til Forsvarssjef. I det minste bør det reguleres hvordan en bistandsanmodning og respons kan forankres hos både Politidirektør og Forsvarssjef, samtidig som man ikke har noe forsinkende ledd i en situasjon hvor tid er kritisk.

## **5. Oppsummerende synspunkter**

Samhandlingen mellom politi og Forsvar, og reguleringen av dette, er essensielt i et demokratisk samfunn. Lovforslaget hadde vært tjent med en bredere og grundigere bearbeiding på en rekke områder. Etter Juristforbundets syn tar loven sikte på å regulere så vidt prinsipielle spørsmål knyttet til myndighetsutøvelse og suverenitetshevdelse at det fordrer en ytterligere utredning og behandling. Juristforbundet vil be departementet om å trekke lovforslaget. Vi foreslår at det nedsettes et offentlig utvalg som foretar en grundig og fullstendig gjennomgang av Forsvarets ansvar for avverging av luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet, og at det fremmes to separate lovforslag om dette.

Vennlig hilsen

Curt A. Lier  
President