



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Forsvarsdepartementet

FORSVARSDEPARTEMENTET	
SAKN	11/02725-125
14 OKT 2013	
ARKBET:	395-S.p.m.p
KASSERES	5 AF
KASSERES	CC
BEVARES	

Deres referanse
201102725-93

Vår referanse
13/1622

Dato
01.10.2013

HØRING – NY LOV OM FORSVARETS ANSVAR FOR Å AVVERGE LUFTBÅRNE TERRORANSLAG OG FORSVARETS BISTAND TIL POLITIET

Politidirektoratet viser til brev av 11. juli 2013 fra Forsvarsdepartementet (FD) og høringsnotat om lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet.

Politidirektoratet (POD) har mottatt høringsuttalelser fra særorgan og politidistrikter. Enkelte av høringsuttalelsene er svært omfattende og grundige. De berører en rekke forhold av prinsipiell og faglig art basert på en omfattende innsikt og erfaring fra området. Disse uttalelsene utgjør en integrert del av direktoratets høringssvar, og må leses med dette for øyet. Som en følge av dette er direktoratets brev konsentrert om prinsipielle forhold ved lovtkastet, og den arbeidsprosess som inntil nå er valgt i lovarbeidet. Høringsuttalelsene oversendes som vedlegg til dette brevet.

Generelt

Direktoratet er positiv til konseptet om at Forsvaret på politiets anmodning stiller ressurser til rådighet, og er opptatt av at dette samarbeidet utvikles videre. Forsvaret er en viktig bistandsressurs for politiet og rammebetingelser for slik bistand bør etter vår oppfatning best reguleres i formell lov.

Bruk av militær makt overfor statens borgere er et svært sentralt og viktig spørsmål i vårt demokrati, og er av den grunn regulert i Grunnloven.

Spørsmålet om Forsvarets bistand til politiet reiser en rekke rettslige spørsmål på ulike plan. Enkelte problemstillinger hører hjemme på et konstitusjonelt og folkerettslig nivå, jf Grunnlovens § 99. Andre om vilkårene for at Forsvaret skal kunne gi bistand, og til sist men ikke minst, spørsmål knyttet til den praktiske gjennomføringen av Forsvarets bistand til politiet. Til sistnevnte gruppe hører spørsmål om begrenset politimyndighet til forsvarers personell, spørsmål om bevæpning, spørsmål om instruksjonsmyndighet og kontroll, spørsmål om i hvilken grad Forsvaret kan sette betingelser for bistand, spørsmål om informasjonsutveksling, beslutningsprosedyrer, planverk, opplæring og øvelser mv.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

Politidirektoratet mener at de ovennevnte problemstillinger burde vært undergitt en langt grundigere drøfting og behandling enn det som er tilfelle i lovforslaget slik det nå foreligger.

Manglende politideltakelse i lovarbeidet

Det fremgår av høringsnotatet at lovforslaget er utarbeidet av en arbeidsgruppe med deltakelse fra FD, Justisdepartementet (JD) og delvis også Utenriksdepartementet. Direktoratet kjenner ikke til at noen med erfaring fra politiet med erfaring fra praktisering av bistandsinstruksen på operativt nivå har deltatt i arbeidsgruppen. Dette finner vi beklagelig. Utkastet bærer etter vårt syn preg av at det er skrevet ut fra en forsvarsvinkling, og i mindre grad tar utgangspunkt i politiets situasjon og behov. Dette tilsier at politiet etter vår oppfatning burde vært en naturlig og selvskreven deltaker i lovarbeidet. Vi vil derfor be om at politiet blir invitert til å delta i det videre lovarbeidet.

Hjemling i politiloven

Høringsnotatet foreslår at det utarbeides en ny felles lov for de to hovedtemaer som omhandles. Direktoratet har også tidligere argumentert for at også en annen hjemling av Forsvarets bistand til politiet bør vurderes. Terror er en form for alvorlig kriminalitet som det er politiets oppgave å bekjempe. POD sitt prinsipielle utgangspunkt er at de nødvendige hjemler for Forsvarets bistand til politiet bør hjemles i politiloven. Det er politiet som er det sivile samfunnets primære maktorgan i fredstid og Forsvaret som yter politiet bistand på politiets anmodning under politiets overordnede ledelse og styring, herunder at man holder seg innenfor rettslige rammer. Som en følge av dette bør politiloven som hjemmelsgrunnlag utredes nærmere. Det bør under enhver omstendighet fremgå at hjemling i politiloven har vært drøftet, og eventuelt med en begrunnelse for at dette alternativet ikke er valgt.

Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag

Politidirektoratet konstaterer at to svært forskjellige temaer med ulik ansvarsplassering plasseres i en lov

I høringsnotatet behandles Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag som del I, mens Forsvarets bistand til politiet utgjør del II i lovforslaget. Det er direktoratets oppfatning at Forsvarets rolle når det gjelder å avverge luftbårne terroranslag (renegade) ikke burde vært tatt inn i loven. POD anser at sammenblandingen og rangeringen av to helt ulike temaer i en lov ikke er ønskelig eller hensiktsmessig. Det er positivt at Forsvaret ønsker å lovfeste Forsvarets ansvar og rolle for luftbårne terroranslag, men dette bør ikke gjøres i en lov der hovedtemaet er Forsvarets bistand til politiet. Det er uheldig at en ekstraordinær situasjon skal gi navn til, og utgjøre en betydelig del av lov om Forsvarets bistand til politiet. Renegade situasjoner er enkelthendelser som forekommer sjelden mens hovedtemaet som omhandles, Forsvarets bistand til politiet, er svært aktuelt, har mye politisk fokus og er av stor betydning for det daglige samarbeidet mellom politiet og Forsvaret.

Når det gjelder Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag burde ansvar og roller mellom de berørte aktørene, dvs luftfartsmyndighetene, Forsvaret og politiet vært mer inngående beskrevet i lovforslaget. Slik lovforslaget fremstår i høringsnotatet er det

vanskelig å ha klart for seg hva det i realiteten innebærer. I denne type tilfeller er det ofte svært usikkert hvilken type situasjon man står overfor, og hvilken intensjon mulige gjerningspersoner kan ha er omgitt med stor usikkerhet. Dette tilsier et stort behov for hurtig kontakt og samhandling mellom de aktører som er involvert i en slik hendelse.

Det er grunn til å minne om at terror i fred og i de fleste krisesituasjoner i utgangspunkt er en form for alvorlig kriminalitet, som det i er politiets ansvar og oppgave å bekjempe. Det vil i mange tilfelle være vanskelig å avgjøre om man står overfor en renegade hendelse eller ikke. Dersom en renegade situasjon er fastslått, dvs at et fly vil bli brukt som våpen, har Forsvaret fått et selvstendig ansvar i terrorbekjempelsen også i fredstid. Den viktigste årsaken til unntaket fra hovedreglen er begrunnet i at det kan være tidskritisk å aksjonere, og at det kun er Forsvaret som har materiell og utstyr for å bekjempe denne formen for alvorlig kriminalitet. Dette faktum innebærer for øvrig ikke at Forsvaret kan unnlate å kontakte politiet og informere om situasjonen der dette er mulig. Denne forpliktelsen burde fremkommet i beskrivelsen i høringsnotatet.

I høringsnotatet vises det til at Forsvarets konsept for å bekjempe luftbårne terroranslag er sikkerhetsgradert, og ikke vil bli omtalt videre i høringsnotatet. Det er forståelig at deler av dette konseptet må være sikkerhetsgradert. Etter direktoratets oppfatning burde helt sentrale høringsinstanser, som politiet, ha tilgang til hovedlinjene i dette konseptet under høringen i form av et gradert vedlegg.

At situasjoner som faller inn under kategorien ”væpnet angrep på Norge” er suverenitetshevdelse og Forsvarets eneansvar å bekjempe, synes selvsagt og lite relevant for omfattende drøftelse i høringsnotatet.

Vi viser for øvrig til høringsuttalelsen fra Kripos og Oslo politidistrikt om dette temaet.

Forholdet til Grunnloven og folkeretten

POD savner i lovforslaget en nærmere diskusjon om forholdet til Grunnloven og folkeretten. Bruk av militære ressurser mot sivile i fredstid reiser problemstillinger av statsforfatningsrettslig og prinsipiell karakter.

Det grunnleggende spørsmålet om hvorvidt dagens bistandsinstruks oppfyller Grunnloven § 99 annen ledds krav om ”... i Lovgivningen bestemte Former...” antas i hovedsak å bli løst ved at det nå gis i formell lov. Det gjenstår imidlertid fortsatt spørsmål om hvorvidt Grl § 99 annet ledd representerer skranker for hva slags bistand Forsvaret kan yte til politiet, og om det kan utledes bestemte krav til lovgivningen om dette. Kan politiet be om bistand til enhver politioppgave, eller vil det være begrenset til visse oppgaver? Må det stilles særlige krav til situasjonen for at bistand skal kunne gis? Er det skranker for hvor stor grad av selvstendighet Forsvaret kan få for gjennomføringen av en bistandsoppgave? Medfører grunnloven krav til klarhet og presisjonsnivå når det gjelder slik bistand? Slike spørsmål burde vært undergitt en drøftelse i lovarbeidet

Tilsvarende problemstillinger oppstår i forhold til folkeretten. Særlig er spørsmålet om klarhetskravet som følger av Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMD), stiller krav til den norske reguleringen av slik bistand. Særlig bestemmelsen i utkastet § 5 siste ledd, hvor FD gis myndighet til å beslutte bistand som er særskilt regulert i utkastet kapittel 2-4 som kan synes betenkelig i så måte.

I denne sammenheng vil direktoratet også minne om at 22. julikommisjonen også la vekt på at spørsmålet om forholdet til Grunnloven ble utredet, sitat: "Gitt den årelange diskusjonen om tolkningen av Grunnloven § 99 mener kommisjonen for øvrig at det bør utredes hvorvidt de rettslige rammene for Forsvarets håndhevelsesbistand til politiet i fredstid bør forankres i egen lov." Politidirektoratet kan ikke se at en slik utredning av rettslige rammer er foretatt i det foreliggende høringsnotatet.

Forsvarets bistand til politiet

Lovforslagets del II omhandler Forsvarets bistand til politiet. Forslaget drøfter i liten grad om Forsvaret kan bistå politiet med enhver politioppgave, eller om det finnes politioppgaver hvor Forsvaret ikke kan være bistandsressurs, eventuelt at vilkårene for å søke bistand fra Forsvaret er strengere for bistand til visse politioppgaver. Både Kripos og Oslo politidistrikt har i sine høringsuttalelser foretatt en grundig gjennomgang og drøfting av en rekke aktuelle spørsmål knyttet til Forsvarets bistand til politiet. En drøftelse av slik spørsmål hadde vært naturlig å ha med i en proposisjon til Stortinget.

Når det gjelder forslaget om å innføre en ny bistandsform, etterretnings- og sikkerhetsbistand, viser vi til Kripos sin uttalelse hvor det fremgår at man ikke er enig i at etterretnings- og sikkerhetsbistand bør utskilles som en egen bistandsform. Det fremheves her at dersom dette likevel skjer, synes utkastet til § 8 er tungvint formulert og inneholder unødvendige begrensninger.

Vi viser for øvrig til uttalelsen fra Kripos som har gitt konkrete merknader til de foreslåtte lovbestemmelsene, og slutter oss til de synspunktene som fremkommer der.

Lovforslaget legger opp til at politiet og Forsvaret skal samtrene i størst mulig grad og utvikle et felles planverk for blant annet objektsikring. Dette er viktig, og Politidirektoratet er positiv til slikt samarbeid og samtrening på trusselutsatte objekter.

Et stort omfang av forhåndsplanlagt felles planverk for trusselutsatte objekter, samtrening og felles øvelser reiser spørsmål om hvilke ressurser politiet realistisk sett kan regne med at Forsvaret kan stille med hvis det er behov for bistand ved blant annet et skjerpet trusselbilde. All trening og alle øvelser må ta utgangspunkt i de ressursene som antas å være tilgjengelige hvis de situasjonene det øves på blir virkelighet. Hvis Forsvaret ikke skulle ha kapasitet til å bistå politiet på den måten det er øvet på, vil det ikke bare være uheldig for beredskapen, det vil også redusere verdien at den gjennomførte treningen. Eksempelvis vil det være lite hensiktsmessig å øve på å benytte Forsvarets helikoptre til transportstøtte (og eventuelt som ildstøtteplattform) hvis politiet ikke kan regne med at Forsvarets helikopterkapasitet er tilgjengelig for politiet. Da må politiet vurdere om det vil være beredskapsmessig større gevinst i å øve på transport uten bistand av Forsvaret. Hvorvidt politiet kan regne med bistand fra Forsvaret vil også kunne ha betydning for hvilke investeringer politiet velger å foreta.

Også Forsvarets ressurser er begrenset og det er eksempler på at politiet ikke har fått ønsket transportbistand fra Forsvaret fordi ressursene har vært opptatt med andre oppdrag, eller at Forsvaret har besluttet å holde tilbake ressursene med den begrunnelse at Forsvarets eget personell kunne trenge dem.

Disse spørsmålene har en rettslig side som burde vært drøftet i forbindelse med lovforslaget. De rettslige spørsmålene som oppstår er i hvilken grad Forsvaret vil være forpliktet til å bistå politiet – på hvilke forutsetninger og med hvilke ressurser. Dette reiser også spørsmål om i hvilken grad Forsvaret kan stille betingelser for at det ytes bistand.

En avklaring av disse spørsmålene er svært viktig for hvilke prioriteringer politiet skal gjøre innenfor beredskapsområdet.

Oppsummering

Etter Politidirektoratets syn gjelder lovforslaget et område som er svært sentralt for det sivile samfunn og den sivile tvangsmakten. Politidirektoratet vil tilråde at lovutkastet ikke behandles politisk før mange av de spørsmålene utkastet reiser er langt bedre utredet og nærmere drøftet.

Etter direktoratets skjønn er lovutkastet med forarbeider slik det fremgår av høringsnotatet preget av mangler som bør kunne rettes opp gjennom politiets deltakelse i det videre lovarbeidet. Juridiske og prinsipielt viktige spørsmål er oversett, eller i det minste overfladisk behandlet. De konkrete forslag til lovtekst synes på flere punkter lovteknisk ikke å holde mål.

Globalisering og samfunnsutviklingen for øvrig medfører nye utfordringer for myndighetene, både innenlands og utenlands. Militær bistand til politiet burde etter vår oppfatning utredes bredere og grundigere i et større perspektiv. Herunder burde en se hen til tilfeller der det kan være aktuelt at Forsvaret og politiet samvirker, samt se nærmere på om det forhold at Forsvaret i økende grad deltar i internasjonale operasjoner av rettshåndhevende karakter bør ha betydning for utformingen av regelverket. Håndteringen av trusler i cyberspace er et annet eksempel på et praktisk viktig område hvor det er behov for en rolleavklaring, og hvor det kan tenkes at det bør utvikles andre former for bistandskonsept og samspill enn for øvrig.

Konklusjon

Med grunnlag i Politidirektoratets egne vurderinger og de vedlagte vurderingene fra særorgan og politidistriktene er vår anbefaling er at lovforslaget slik det nå foreligger stilles i bero, og at det iverksettes et ytterligere utredningsarbeid før en lovproposisjon sendes Stortinget

Med hilsen



Odd Reidar Humlegård

Vedlegg: Høringsuttalelser fra Kripos og politidistriktene

Gjenpart: Justisdepartementet v/Politiavdelingen, Politidistriktene, Særorganene, FOH



MOTTATT
1 6 SEPT 2013

POLITIET

POLITIDIREKTORATET

1 6 SEPT 2013

08 13	330
13/1622	6

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

Deres referanse	Vår referanse	Dato
Johann Beck 2013/01622-4 330	2013/01341-5 503	09.09.2013

Horing - ny lov om forsvarrets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og forsvarrets bistand til politiet

Haugaland og Sunnhordland politidistrikt støtter at det utarbeides lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og om Forsvarets bistand til politiet. Vi anser ikke en lovfesting som nødvendig i henhold til Grunnlovens § 99 annet ledd, men støtter at dette fremstår som fornuftig.

Det er viktig å ha tydelige grenser mellom politiets og Forsvarets oppgaver og ansvarsområder. Det er samtidig viktig å sikre at etatene har evne og mulighet til samarbeid om samfunnsviktige oppgaver.

Lovforslagets første del

Vi har ikke innsigelser til lovforslagets tekst. De etablerte varslings- og handteringsprosedyrer er sikkerhetsgradert og kan ikke omtales her. Vi støtter det som er anført i horingsnotatets punkt 3.5.1 om prosedyrer som sikrer så god samordning av håndteringen som mulig.

Lovforslagets annen del

Vi henviser til horingsnotatets punktindelning for våre besvarelser og kommentarer.

Pkt 3.5.2: Vi mener det er behov for å skille på ulike former for håndhevelsesbistand i akutte situasjoner for å øke sannsynligheten for at taktiske tiltak kan iverksettes i tide. Det bør etter vårt syn etableres terskelhendelser der håndhevelsesbistand kan iverksettes i henhold til standardiserte retningslinjer selv om den formelle bistandsanmodningen er under saksbehandling.

Pkt 3.5.2.1: Det bør opprettholdes et klart skille mellom sivile og militære oppgaver. Vi støtter at Forsvaret ikke bør pålegges å utføre flere oppgaver direkte relatert til kriminalitetsbekjempelse. Det er likevel viktig at bistand blir gitt raskt og effektivt i henhold til behov og anmodning fra politiet selv om det kan være uklart hvilken situasjon man står overfor. I akutte situasjoner vil det være sannsynlig at man i en periode vil ha et ufullstendig informasjonsbilde. Dette bør i seg selv ikke forsinke beslutningsprosessen.

Haugaland og Sunnhordland politidistrikt

Pkt 3.5.2.1.1: Å lovfeste etterrettings- og sikkerhetsbistand fremstår som hensiktsmessig. Samarbeid og bistand på dette området bør være tydelig regelstyrt, men samtidig gi rom for å benyttet samfunnets samlede ressurser for å avverge eller redusere konsekvensen av samfunnsfarlige hendelser.

Pkt 3.5.2.3.1: Vi forutsetter at det å ta bort henvisningen til kystvaktlovens § 17 i lovforslaget ikke hindrer Forsvaret i å benytte Kystvaktens ressurser når politiet anmoder Forsvaret om bistand.

Den direkte bistand som Kystvakten tradisjonelt har gitt til politiet på områder som er sammenfallende eller svært nær Kystvaktens primær oppgaver kan etter vårt syn videreføres med hjemmel i Kystvaktloven.

Departementet sier i høringsnotatet at de vil gå gjennom kystvaktloven med forskrift for å vurdere ytterligere bestemmelser om saksbehandling. Vi tilrår at FOH eller helst Kystvakten selv kan beslutte å yte håndhevelsesbistand etter eksempelvis småbåtloven når politiet anmoder om dette utover den håndhevelse som allerede er tillagt Kystvakten i småbåtloven. Denne type bistand anser vi ikke har behov for ytterligere saksbehandling.

Pkt 3.5.2.4: Vi støtter at lovforslaget eksplisitt tar med begrepet materiell som en bistandsform. Bistand i form av materiell som politiet selv kan operere bør etter vårt syn alltid kunne behandles etter reglene for alminnelig bistand. For særlig eksponert materiell kan dette forutsette at materiellet merkes slik at det fremgår at det er politiet som benytter dette.

Pkt 3.5.2.5: I krisesituasjoner bør det ikke kreves at politiets ressurser først skal være vurdert som uttomt eller til å være utilstrekkelig. Loven bør derfor utformes i samsvar med presiseringen av bistandsinstruksen i Forsvarsdepartementets skriv av 11. oktober 2012.

Pkt 3.5.2.6: Det vil formentlig alltid være en fordel at bistandsanmodningen inneholder spesifisering av hva man forventer at Forsvaret konkret skal kunne oppnå med bistanden. Det er likevel påregnelig at akutte krisesituasjoner kan ha stort informasjonsunderskudd. Anmodende politimester bør således kunne bli tildelt bistand selv om situasjonsbildet er dynamisk og det kan være uklarheter i forhold til hvilken innsats det konkret er behov for. Særlig Forsvarets spesialstyrker bør kunne underlegges aktuell politimester selv om det konkrete oppdrag er ukjent på tidspunktet anmodningen fremmes. Det samme gjelder transport- og innsettingskapasiteter. Lovteksten eller de utfyllende bestemmelser bør ikke begrense muligheten til å forberede akutt innsats i ulike og til dels ukjente hendelsesscenarier.

Pkt 3.5.2.7: Når Forsvaret yter bistand til politiet er det etter vårt syn naturlig at politiets våpeninstruks legges til grunn for tjenesteutførelsen. Forsvaret har likevel en annen opplæring og andre våpen enn politiet. Når Forsvaret gir bistand må de nødvendigvis benytte de kapasiteter de har. Når Forsvaret skal bidra med kapasiteter politiet ikke har, kan dette innbefatte helt andre våpentyper enn det politiet besitter. Det kan i gitte situasjoner være helt vesentlig for resultatet at Forsvaret for eksempel kan benytte sjø- eller luftmilitære våpen.

Selv i situasjoner der Forsvaret supplerer politiet med forsterkning og utholdenhet til vakt- og sikringsoppgaver fremstår det i utgangspunktet som lite hensiktsmessig å endre på det vopnoppsettet som Forsvarets personell er oppsatt med og trent på. Den regulering av dette som er nødvendig i den enkelte situasjon bør fremgå av politimesterens bevapningsordre og ikke i lov eller forskrift.

Vi støtter for øvrig beslutningen om å utrede muligheten for å harmonisere de to etatenes regelverk for bevapning og våpenbruk.

Øvrige forhold

Pkt 4.2.3.1: Til § 9c (lovforslagets § 6c): Teksten som beskriver gjeldende rett i forhold til "bistandsinstruksen" beskriver at det er et stort antall bistandsoppdrag fra Forsvaret til politiet for å fjerne eller uskadeliggjøre eksplosiver og lignende. Vi har ikke innsigelser til at dette generelt fastsettes som alminnelig bistand og saksbehandles i henhold til dette.

Det er hensiktsmessig å ha samme saksbehandling og fremgangsmåte enten saken angår sivile eller militære eksplosiver. Det bør imidlertid være tydelig avklart og kommunisert i underlagsdokumenter at Forsvaret har primæransvaret for fjerning og uskadeliggjøring av militære eksplosiver og lignende, herunder etterlatenskaper fra krigshandlinger.

Med hilsen



Trond Sekkingstad
kst politimester

Saksbehandler:
Edgar Mannes
Tlf: 52868205



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 - Dep
0031 OSLO

POLITIDIREKTORATET	
25 SEPT 2013	
Akt: A08-13	Saksbehandler: 330
Saker: 13/1622	Ansvar: 8

Deres referanse
2013/01622-4

Vår referanse
2013/00597-3 712

Dato
24.09.2013

Ny frist - Høring - ny lov om forsvarrets ansvar for å avverke luftbårne terroranslag og forsvarrets bistand til politiet

Det vises til høringsnotat av 11.7.2013 som omhandler ny lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet.

Vårt høringssvar er kortfattet og dreier seg om Forsvarets bistand til politiet.

Forsvarets bistand til politiet

I høringsutkastet sies det: "Grunnlovens § 99 annet ledd forbyr bruk av militær makt overfor borgerne uten hjemmel i lov. Det er imidlertid lang og fast praksis for at dagens former for bistand, slik disse er beskrevet i bistandsinstruksen-alminnelig bistand og håndhevelsesbistand, faller utenfor det alminnelige grunnlovsforbudet. For dagens typer bistand er derfor lovforankring ikke påkrevet."

Vi er noe i tvil om dette faktisk er riktig. Grunnloven § 99 omhandler kun militær maktbruk, så det er helt klart at "Alminnelig bistand" og "Etterretningsbistand" faller utenfor. Det har etter vår kunnskap heller aldri vært hevdet at slik bistand kan tenkes å være i strid med Grunnloven § 99. Av samme grunn ser vi heller ikke nødvendigheten av en lovregulering av disse bistandstypene. Dette stiller seg dog annerledes ved håndhevelsesbistand.

Håndhevelsesbistand

Når det gjelder håndhevelsesbistand, kan det muligens tenkes situasjoner som kan komme i konflikt med Grunnloven. Det er i hvert fall flere kompetente jurister som mener det. Vi kan ikke gå inn på en utredning av hvor langt forbudet i Grunnloven § 99 annet ledd rekker, men vi mener at dette bør utredes nærmere.

Gudbrandsdal politidistrikt

Avhengig av hva en utredning kommer til kan det av nevnte grunn være fornuftig å lovregulere håndhevelsesbistand fra Forsvaret til politiet.

Hvis man beslutter å lovregulere håndhevelsesbistand, bør det gjøres i politiloven. Da er det den myndighetssektor som mottar bistanden og er ansvarlig for operasjonen, som også forvalter loven.

Etterretnings- og sikkerhetsbistand

Vi kan ikke se at man bør definere etterretningsbistand som en egen form for bistand. Man bør ikke komplisere samhandlingen mellom Forsvaret og politiet ytterligere ved å konstruere en "ny" bistandsform.

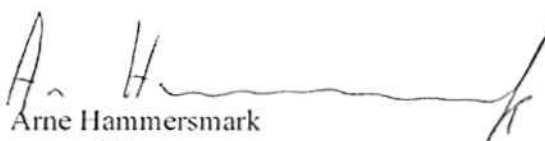
Det er uklart om etterretningsbistand skal gis til PST eller det ordinære politiet. Det kan synes som om man primært har PST i tankene. I så fall vil det i en skarp terror situasjon hvor politiet får håndhevelsesbistand fra Forsvaret, bli uklare kommando- og ansvarsforhold. Det kan ikke være slik at sjef PST er ansvarlig for etterretningsbistanden, mens politimesteren er ansvarlig for håndhevelsesbistanden og aksjonen for øvrig.

Hvis politiet etter gjeldende praksis for eksempel får håndhevelsesbistand pga en terror situasjon på sokkelen, følger etterretningsbistand med. Dette fungerer utmerket og bør ikke endres. Det er heller ikke i konflikt med Grunnloven.

Denne formen for bistand følger etter gjeldende rett de generelle formene for bistand. Vi kan ikke se at det verken er behov for eller ønskelig å etablere spesielle regler for etterretningsbistand.

Avsluttende kommentar

Vi mener at høringsnotatet ikke er av en slik kvalitet at det kan legges til grunn for en lovforankring som foreslått. De grunnleggende temaene som vi har nevnt, bør utredes bedre, før man går videre i prosessen. Av denne grunn går vi heller ikke inn på de enkelte bestemmelsene.


Arne Hammersmark
politimester



POLITIET

POLITIMESTEREN

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

Deres referanse
2013 01622-4

Vår referanse
2013/03370-3 343

Dato
23.09.2013

Høringsuttalelse - ny lov om forsvarrets ansvar for å avverke luftbårne terroranslag og forsvarrets bistand til politiet

Jeg viser til deres brev av 07.08.13 hvor det ble gitt frist til 24.09.13 for høringsuttalelse.


Romerike politidistrikt har politimessig et primæransvar for Oslo lufthavn som er landets hovedflyplass. Alvorlige hendelser knyttet til luftfart i Norge vil derfor ofte, direkte eller indirekte, berøre oss som politimyndighet.

Politidistriktet har tidligere håndtert 3 flykapringer. Disse skjedde i 1993, 1994 og 1996. Særlig i de to første var forhandlinger med gjerningsmenn en avgjørende del av løsningen.

Slik vi oppfatter lovforslaget vil forsvaret ha full myndighet over situasjonen så lenge et kapret fly er i norsk luftrom selv om formålet med kapringen er ukjent. Et slikt scenarium vil blant annet reise spørsmål om iverksettelse av forhandlinger med gjerningsmenn og/eller motta henvendelser fra disse om forskjellige krav.

Politidistriktet anser det som viktig at detaljer rundt slike spørsmål blir grundig utredet og at ansvar og myndighet ikke fragmenteres slik at gode beslutningsprosedyrer vanskeliggjøres.

Med hilsen



Bjørn Vandvik



Hans Holmgrunn
stabssjef

Romerike politidistrikt

Politimesteren



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051, Dep.
0031 Oslo

<i>Deres referanse</i>	<i>Vår referanse</i>	<i>Dato</i>
2013/061622-4	2013/23468-2 330	25.09.2013

Høring - ny lov om forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og forsvarets bistand til politiet

Det vises til høringsnotat av 11.7.2013 vedrørende ny lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet.

Vi har to helt korte bemerkninger til forslaget:

For det første er det forholdet til Grunnloven. Det heter i høringsutkastet at:
"Grunnlovens § 99 annet ledd forbyr bruk av militær makt overfor borgerne uten hjemmel i lov. Det er imidlertid lang og fast praksis for at dagens former for bistand, slik disse er beskrevet i bistandsinstruksen - alminnelig bistand og håndhevelsesbistand, faller utenfor det alminnelige grunnlovsforbudet. For dagens typer bistand er derfor lovforankring ikke påkrevet."

Grunnloven § 99 forbyr kun militær maktbruk overfor sivilbefolkningen, så synes klart at "Alminnelig bistand" og "Etterretningsbistand" faller utenfor. Det har etter vår kunnskap heller aldri vært hevdet at slik bistand kan tenkes å være i strid med Grunnloven § 99. Det synes derfor unødvendig av en lovregulering av disse bistandstypene. Når det derimot gjelder håndhevelsesbistand kan det muligens tenkes situasjoner som kan komme i konflikt med Grunnloven, dette synes ikke utredet i forslaget og vi mener derfor at en slik utredning bør foreligge før man vedtar loven.

For det annet mener vi at gjeldende bistandsinstruks bør evalueres grundig med kompetent personell fra Forsvaret og politiet og som har erfart faktisk bruk av instruksen, før man beslutter å videreføre hovedinnholdet av denne til formell lov. Så vidt oss bekjent er øvelse "Tyr" evaluert grundig, men vi kjenner ikke til at bistandsinstruksen er evaluert spesielt. Ellers bemerkes det at gjeldende § 5 annet er utelatt i ny lov. Det synes vi er bra, uten at det for så vidt fremgår i forarbeidene hva som er begrunnelsen.

Fordi vi er av den oppfatning at utredningen ikke er god nok, avstår vi fra å gå inn på de enkelte bestemmelser i forslaget til ny lov.

Med hilsen



Ellen Katrine Hætta
politimester

Saksbehandler:

Tlf:



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

MOTTATT
01 OKT 2013

A08-13 330
13/01/22 12

Deres referanse
2013/01622-4 330

Vår referanse
2013/05965-2 330

Dato
26.09.2013

HØRING – NY LOV OM FORSVARETS ANSVAR FOR Å AVVERGE LUFTBÅRNE TERRORANSLAG OG FORSVARETS BISTAND TIL POLITIET

1 Innledning

Jeg viser til oversendelse fra Politidirektoratet 7. august 2013 av horingsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til ny lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet. Vårt svar følger følgende kronologi:

1 Innledning.....	1
2 Grensen mellom Forsvarets og politiets oppgaver.....	3
3 Forsvarets rolle ved luftbårne terroranslag.....	3
4 Forholdet til Grunnloven og folkeretten.....	5
5 Vilkårene for bistand.....	6
5.1 Hvilke politioppgaver kan gjennomføres med bistand fra Forsvaret?.....	6
5.2 I hvilke situasjoner kan politiet søke bistand fra Forsvaret?.....	8
6 Hva slags bistand kan Forsvaret gi?.....	8
6.1 Nærmere om de ulike bistandsformene.....	8
6.2 Nærmere om bevæpning.....	9
6.3 Nærmere om annet materiell.....	9
6.4 Generelt om grunnlaget for Forsvarets myndighet i bistandsoppdrag.....	10
6.5 Nærmere om politimyndighet.....	11
7 Utdanning og opplæring.....	12
7.1 Generelt.....	12
7.2 Nærmere om operativ trening.....	13
7.3 Nærmere om våpeninstrukser.....	14
7.4 Nærmere om opplæring i politiets rettslige rammebetingelser og metoder.....	14
7.5 Ordremyndighet, ansvar og selvstendighet.....	15
7.6 Prosedyrer for behandling av bistandsanmodninger.....	15
8 Kapasitet hos Forsvaret.....	16
9 Annet.....	16
10 Oppsummering.....	17

Oslo politidistrikt

9 Politimester, besøk: Gronlandsleiret 44, 0190 OSLO
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO
Tlf: 22 66 90 50 Faks: 22 66 87 01

Org. nr.: 961398142
Postgiro: 7694.05.08319

Oslo politidistrikt er positiv til en lovregulering av Forsvarets bistand til politiet. Forsvaret er en viktig bistandsressurs for politiet og vår oppfatning er at rammebetingelsene for slik bistand best reguleres i formell lov.

Oslo politidistrikts største innvending mot det foreliggende forslaget er at det lar for mange praktiske og prinsipielt viktige spørsmål bli stående uløst eller usikre. Det skaper usikre rammebetingelser, noe som er uheldig for et konstruktivt og effektivt samarbeid mellom politiet og Forsvaret.

Spørsmålet om Forsvarets bistand til politiet reiser, slik Oslo politidistrikt ser det, rettslige spørsmål på flere nivåer.

Et grunnleggende spørsmål er hvilke oppgaver som er politiets primæransvar og hvilke som er Forsvarets primæransvar. En avklaring av dette spørsmålet er nødvendig for å kunne ta stilling til om man befinner seg i en situasjon hvor Forsvaret bistår politiet, eller handler ut fra eget primæransvar.

Når det foreligger en bistandssituasjon kan problemstillingene grovt sett deles i tre grupper – uten vanntette skott i mellom.

Den første gruppen av problemstillinger er spørsmål på et konstitusjonelt og folkerettslig nivå. Denne gruppen omfatter problemstillinger knyttet til hvilke krav Grunnloven § 99 annet ledd, og Norges folkerettslige forpliktelser stiller til den nasjonale reguleringen av bistand fra Forsvaret til politiet.

Den andre gruppen av problemstillinger knytter seg til vilkårene for at Forsvaret skal kunne gi bistand. Her er det tre hovedproblemstillinger: Hvilke politioppgaver kan utføres med bistand fra Forsvaret? I hvilke situasjoner kan politiet søke bistand fra Forsvaret? Hva slags bistand kan Forsvaret gi politiet?

Den tredje gruppen av problemstillinger er spørsmål knyttet til den praktiske gjennomføringen av Forsvarets bistand til politiet, herunder spørsmål om begrenset politimyndighet til forsvarspersonell, spørsmål om bevæpning, spørsmål om instruksjonsmyndighet og kontroll, spørsmål om i hvilken grad Forsvaret kan sette betingelser for bistand, spørsmål om informasjonsutveksling, spørsmål om beslutningsprosedyrer og spørsmål om planverk, opplæring og øvelser.

Oslo politidistrikt mener at de ovennevnte problemstillingene burde vært undergitt en langt grundigere behandling enn det som er tilfellet i lovforslaget. Lovforslagets § 11 åpner riktignok for at Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet kan gi utfyllende bestemmelser til loven, men flere spørsmål er så praktisk og prinsipielt viktige at de burde vært regulert i loven.

Lovforslaget er fremsatt av Forsvarsdepartementet, og etter det Oslo politidistrikt kjenner til er forslaget utarbeidet av en gruppe hovedsakelig bestående av personer med bakgrunn fra Forsvaret. Så vidt vites er det ingen med bakgrunn fra politiet og erfaring fra bistandsoppdrag representert i utvalget. Dette er i tilfelle en svakhet av vesentlig karakter. Dette bærer også forslaget preg av, ved at det i liten grad tar utgangspunkt i politiets situasjon og behov. I pkt. 2.1 om arbeidsgruppens sammensetning og mandat, er det kun inntatt seks linjer vist til at det er nedsatt en "arbeidsgruppe". Mandatet er oppgitt å være å

”utrede lovforankringsspørsmålet, samt utarbeide forslag til lovforankring av bistandsinstruksen. Lovforankringen er senere besluttet utvidet til også å gjelde Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og fra dette tidspunktet ble Utenriksdepartementet med i arbeidsgruppen”.

Det synes ikke å være vist til arbeidsgruppens drøftelser og konklusjoner i det foreliggende høringsforslaget. Hvilke kvaliteter eller mangler på sådanne som har dannet grunnlag for departementets lovforslag er relevante faktorer i en høringsrunde på en lov av så vidt stor samfunnsmessig betydning, og hvor høringsnotatet er *svært* kortfattet. Det er etter Oslo politidistrikts oppfatning uheldig at arbeidsgruppens rapport som Forsvarsdepartementets høringsnotat bygger på, ikke engang synes å være tilgjengelig.

Det er illustrerende at lovens tittel begynner med ”...Forsvarets ansvar for å avverge terroranslag...”. Ett vår oppfatning burde lovforslaget vært fremmet av Justis- og beredskapsdepartementet og det burde deltatt personer med bred politibakgrunn og særlig erfaring med bistandsoppdrag.

2 Grensen mellom Forsvarets og politiets oppgaver

Spørsmålet om grensen mellom oppgaver/trusler hvor politiet har primæransvaret og hvor Forsvaret har primæransvaret oppstår først og fremst i forbindelse ved omfattende terrorangrep, og særlig der gjerningspersonene har liten eller ingen tilknytning til Norge. En avklaring av dette spørsmålet er nødvendig for å kunne ta stilling til om man befinner seg i en situasjon hvor Forsvaret bistår politiet, eller handler ut fra eget primæransvar.

Problemstillingen er nevnt i høringsnotatet pkt. 3.1.1.1, men Oslo politidistrikt savner en nærmere drøftelse av denne problemstillingen fordi den er helt avgjørende for hvem som har ansvaret for å beslutte og gjennomføre nødvendige tiltak – og hvilken rolle de ulike aktorene har: Forsvaret som bistandsressurs til politiet eller politiet som bistandsressurs til Forsvaret?¹

3 Forsvarets rolle ved luftbårne terroranslag

Oslo politidistrikt mener at spørsmålet om Forsvarets rolle når det gjelder å avverge luftbårne terroranslag (renegade) ikke burde vært inntatt i loven. Det er prisverdig at man ønsker å lovfeste Forsvarets ansvar og rolle for luftbårne terroranslag, men etter vår oppfatning er det ikke hensiktsmessig å gjøre det i en lov om Forsvarets bistand til politiet.

Det skal også bemerkes at luftbårne terroranslag knapt har skjedd i Norge. Det er derfor uheldig at en slik ekstraordinær situasjon skal gi navnet til, og utgjøre en betydelig del av en lov om Forsvarets bistand til politiet. Dette står i kontrast til den forholdsvis summariske reguleringen av mindre dramatiske, men desto mer praktiske og vanlige bistandsoppdrag.

Hvorfor denne formen for oppgaveløsning skal lovfestes slik det er foreslått er knapt kommentert i lovforslaget. Hva behovet er for en lovregulering kontra den gjeldende

¹ Jf. Beredskapsloven § 6.

rettsstilstanden synes ikke omtalt overhodet, eller om det er andre lover som er aktuelle som hjemmelslov enn nærværende.

Det er også flere sider ved den foreslåtte reguleringen av Forsvarets ansvar for luftbårne terroranslag som etter vår oppfatning er ufullstendig og uhensiktsmessig. Lovforslaget tar utgangspunkt i det selvsagte og uomtvistede, nemlig at det bare er Forsvaret som har operativ kapasitet til å avverge og stanse luftbårne terroranslag. Det følger naturlig av dette at den nærmere operative ledelsen av et slikt oppdrag må ligge hos Forsvaret, og ikke hos politiet eller luftfartsmyndighetene.

Viktigere enn spørsmålet om hvem som praktisk skal gjennomføre oppdraget er hvem som skal avgjøre hva slags situasjon man står overfor og hvilke maktmidler som eventuelt skal benyttes. Det at et luftfartøy befinner seg i luftrom det ikke har adgang til å være i, eller ikke svarer på anrop betyr ikke at det foreligger et luftbåret terroranslag. En slik situasjon kan skyldes teknisk svikt, menneskelig svikt eller ulovlige handlinger som ikke kan regnes som terror. Det er tre aktører som kan ha ansvar og myndighet i en slik situasjon: luftfartsmyndighetene, politiet og Forsvaret. Ansvarsforholdet mellom disse aktorene burde vært regulert vesentlig klarere enn det som er tilfellet i lovforslaget.

Luftfartøy må identifisere seg og svare luftfartskontroll på anrop, og følge de pålegg og anvisninger som gis om fart, høyde, kurs osv. Av luftfartsloven § 9-3 fremgår det at:

Når hensynet til den offentlige orden eller sikkerhet krever det, kan vedkommende myndighet pålegge et luftfartøy å lande. Landingen skal foretas snarest mulig. Er ikke annen anvisning gitt, skal fartøyet lande på nærmeste, innenlandske landingsplass til allmenn bruk hvor landing er mulig. Kommer et fartøy inn i et område hvor luftfart er forbudt, skal fartøyet uten opphold forlate området, på hurtigste måte underrette vedkommende myndighet og, for så vidt myndigheten ikke gir annen anvisning, lande på nærmeste innenlandske landingsplass til allmenn bruk hvor landing er mulig.

Etterkommer et fartøy ikke bestemmelsene i første eller annet ledd, kan vedkommende myndighet ved tvangsmidler hindre fartøyet i å fortsette flygingen.

Verken lov eller forskrift angir nærmere hva maktbruken består i, eller hvem som skal utføre den. Luftfartstilsynet har redegjort for at det er inngått samarbeidsavtaler mellom de sivile luftfartsmyndigheter og Forsvaret, for så vidt på samme måte som politiet har gjort, men for denne formen for bistand er det laget detaljerte prosedyrer for fremgangsmåter og ansvarsforhold. Bistanden må kunne handle om å tvinge luftfartøyet til å endre kurs, eller å skyte det ned. Det er lagt til grunn at det i en situasjon hvor det er aktuelt å benytte seg av Forsvaret for å "hindre fortsatt flygning" vil handle om minutter, slik at prosedyrene er tilpasset dette og ansvar delegert/lagt til Avinor ved flygeledere. Dette avtaleverket og prosedyrene er utarbeidet/godkjent av Sikkerhetsrådet for sivil luftfart, som er opprettet av regjeringen, og med medlemmer blant annet fra luftfartsmyndighetene, Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet, Samferdselsdepartementet, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet mfl.

Det er de sivile luftfartsmyndigheter som har oversikt over luftfartøy, mulighet til å identifisere dem og mulighet til å kommunisere med dem. Etter vår oppfatning er også de sivile luftfartsmyndighetene nærmest til å vurdere hva slags fare eller trussel et avvik representerer. I forbindelse med luftromsreguleringer – for eksempel ved midlertidig regulering av luftrommet over Oslo – skal også Avinors fullmakter og ansvar fremgå. Det er

også utarbeidet et stort prosedyreverk. Rammen her er som for politiets samarbeidsavtale med Forsvaret: Forsvaret har ingen egen hjemmel til å bruke makt i fredstid.

Oslo politidistrikt er derfor overrasket over at da mandatet til arbeidsgruppen ble utvidet til også å omfatte utredning av luftbårne terroranslag, var det Utenriksdepartementet som ble ansett som den relevante aktoren i arbeidsgruppen, og ikke departementet som har ansvaret for luftfart, herunder lufttomsadministrasjon og sikkerhet.

Politiet har, både på nasjonalt og lokalt nivå, generelle bistandsavtaler med Forsvaret. Oslo politidistrikt kjenner ikke til at det er utarbeidet tilsvarende prosedyrer som det er mellom sivile luftfartsmyndigheter og Forsvaret. Vår samarbeidsavtale har i utgangspunktet få begrensninger, men viser i hovedsak til relativt u dramatisk bistand. Det er tenkelig at politiet har behov for å få kjennskap til identitet mv til luftfartoy, men det er i utgangspunktet mer naturlig å kommunisere med sivile luftfartsmyndigheter enn med Forsvaret.

Også Forsvaret er avhengig av å innhente informasjon fra luftkontrollmyndighetene for iverksettelse av eventuelle tiltak. Hvis man tenker seg en anmodning til Forsvaret om bistand til identifisering av et luftfartoy, vil dette formentlig anses som *administrativ* bistand. Å avskjære et luftfartoy må antakeligvis anses som *håndteringsbistand*. Bistandsformene har ulike behandlingsprosedyrer.

Kort oppsummert er dagens situasjon preget av uklarhet med hensyn til hvem som beslutter tvangstiltak mot luftfartoy og hva som er det rettslige grunnlaget og de rettslige rammene for maktbruken. Det finnes taktiske og operasjonelle prosedyrer for samarbeidet mellom de sivile luftfartsmyndighetene og Forsvaret, men ikke tilsvarende prosedyrer for samarbeidet mellom politiet og Forsvaret.

I høringsnotatet (pkt. 3.5.1) understreker departementet "...viktigheten av at det etableres gode rutiner for samhandling mellom departementer og etater som på ulike sett vil være involvert i en slik situasjon". Dette er selvfølgelig riktig, men ikke tilstrekkelig. En så omfattende maktbruk som det kan være tale om, burde hatt en mye klarere regulering av ansvar og prosedyrer i formell lovs form.

Oslo politidistrikt er kjent med rundskrive 2013/011 fra POD som gjelder varslingsprosedyrer ved anslag mot flysikkerheten. Rundskrivet er viktig, men gir ikke nødvendig avklaring av ansvar og beslutningsprosedyrer.

4 Forholdet til Grunnloven og folkeretten

Oslo politidistrikt savner en drøftelse av forholdet til Grunnloven og folkeretten.

Bruk av militære ressurser mot sivile i fredstid reiser problemstillinger av statsforfatningsrettslig og prinsipiell karakter. Disse burde vært drøftet grundigere når det er valgt å lovregulere Forsvarets bistand til politiet.

Det grunnleggende – og omstridte – spørsmålet om hvorvidt dagens bistandsinstruks oppfyller Grl § 99 annet ledds krav om "... i Lovgivningen bestemte Former..." antas i hovedsak å bli løst ved at det nå gis en formell lov. Det gjenstår imidlertid fortsatt spørsmål om hvorvidt Grl § 99 annet ledd representerer skranker for hva slags bistand Forsvaret kan yte til politiet, og om det kan utledes bestemte krav til lovgivningen om dette. Kan politiet

be om bistand til enhver politioppgave, eller vil det være begrenset til visse oppgaver? Må det stilles særskilte krav til situasjonen for at bistand skal kunne gis? Er det skranker for hvor stor grad av selvstendighet Forsvaret kan få til gjennomføringen av bistandsoppdraget? Medfører grunnloven et krav til lovens klarhet og presisjonsnivå når det gjelder slik bistand?

Tilsvarende problemstillinger oppstår i forhold til folkeretten. Særlig aktuelt er spørsmålet om klarhetskravet som følger av Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK) stiller krav til innholdet i den norske reguleringen av slik bistand.

Tidligere høyesterettsjustitiarius Carsten Smith ga i en kronikk i Aftenposten 18. juli i år uttrykk for at bruk av militær makt mot sivile reiser viktige spørsmål om maktfordelingen mellom Storting og regjering, og om borgernes rettssikkerhet. Han mener lovutkastet går for langt i å gi "forhåndstillatelse" til bruk av slik militær makt. Det er særlig bestemmelsen i utkastet § 5 siste ledd, hvor Forsvarsdepartementet gis myndighet til å beslutte bistand utenfor de tre formene for bistand som er særskilt regulert i utkastet kapittel 2-4 han er kritisk til. Oslo politidistrikt deler denne oppfatningen.

Smith mener også at Forsvaret ikke bør kunne bistå politiet med håndtering av demonstrasjoner og sivil ulydighet, i hvert fall ikke basert på en så generell lovfullmakt som den foreslåtte. Oslo politidistrikt vil ikke utelukke at det vil kunne være riktig å bruke Forsvaret som bistandsressurs også ved håndtering av opptøyer, men den nærmere avgrensingen av når og hvordan dette skal skje burde vært beskrevet mye klarere i loven.

Vi viser også til et innlegg av advokat dr. juris Bjørn Stordrange i Dagens Næringsliv 25. juli 2013 hvor han gir uttrykk for mange av de samme synspunktene som Smith.

5 Villkårene for bistand

5.1 Hvilke politioppgaver kan gjennomføres med bistand fra Forsvaret?

Lovforslaget drofter i liten grad om Forsvaret kan bistå politiet med enhver politioppgave, eller om det finnes politioppgaver hvor Forsvaret ikke kan være en bistandsressurs, eventuelt at villkårene for å søke bistand fra Forsvaret er strengere for bistand til visse politioppgaver. Dette burde vært gjort. Bistand til visse typer politioppgaver er lite kontroversielt. Det gjelder blant annet søk og sikring ved ulykker. Bistand til å stanse og avverge terrorangrep, hvor politiet ofte vil være avhengig av Forsvarets materiell og kompetanse, er heller ikke spesielt omstridt.

Det vil være langt mer betenkelig å benytte Forsvaret til å håndtere demonstrasjoner og opptøyer. Et eksempel er de såkalte Gaza-demonstrasjonene i Oslo vinteren 2008-2009. Flere ganger denne vinteren var det store demonstrasjoner i Oslo med personer som sympatiserte med innbyggerne i Gaza. Demonstrasjonene var tidvis voldsomme, men det var få tilfeller av vold. Mange av demonstrantene var svært unge. Disse demonstrasjonene var meget krevende å håndtere og tæret betydelig på politiets ressurser. Kunne Forsvaret ha bistått politiet til å håndtere disse demonstrasjonene? Kunne hvilke som helst mannskaper fra Forsvaret i så fall bistått, eller bare mannskaper med spesiell opplæring? Hva slags materiell og utrustning kunne bistandspersonellet eventuelt benyttet?

Oslo politidistrikt ville se det som meget problematisk om soldater, med kun militær opplæring, og i militære uniformer i Oslo ble brukt til å stanse mindreårige demonstranter som protesterte mot nettopp bruk av militær makt mot sivile i Gaza.

Lovutkastet § 9 tredje ledd berorer problemstillingen:

"Forsvarets personell skal som hovedregel ikke bli satt til vakt- og sikringsoppdrag som kan innebære inngripende tiltak overfor sivilbefolkningen. Unntak gjelder for håndhevelsesbistand etter kapittel 3".

Denne formuleringen etterlater for mye tvil til å være en forsvarlig regulering av problemstillingen. For det første er det ikke klart hva som ligger i reservasjonen "som hovedregel". Hva er tilstrekkelig begrunnelse til å fravike denne hovedregelen? For det andre er det gjort unntak for håndhevelsesbistand. Hvorfor er det gitt et generelt unntak for håndhevelsesbistand når det er den bistandsformen som innebærer størst grad av maktutøvelse? Det er mulig utkastet er formulert med tanke på den situasjonen at Forsvaret bistår politiet med å pågripe en person mistenkt for terrorhandlinger (jf utkastet § 7 første ledd bokstav a annen setning), men slik det er formulert favner bestemmelsen mye videre enn dette.

I den grad det er et politisk ønske at Forsvaret skal kunne bistå politiet med å håndtere demonstrasjoner, så burde det vært regulert – i lovs form - slik at det var meget tydelig, både for politiet, Forsvaret og publikum hva som var rammene for slik bistand. Problemstillingen er ikke uaktuell. Det er flere eksempler fra nabolandene våre på demonstrasjoner og opptøyer som har satt politiet kapasitet under stort press. Eksempelvis EU-toppmøtet i Gøteborg i 2001, klimatoppmøtet i København i 2009 og opptøyene i bydelen Husby i Stockholm i mai 2013.

Hvis Norge får liknende hendelser vil spørsmålet om bistand fra Forsvar fort kunne bli en aktuell problemstilling. En naturlig forståelse av ordlyden i utkastet § 7 bokstav b tilsier at slik bistand er innenfor loven. Hvis det er tilsiktet burde de rettslige rammene vært beskrevet mye tydeligere enn det som er tilfellet.

Det er heller ikke uproblematisk å bruke Forsvaret i forbindelse med etterforskning av ordinær kriminalitet, eksempelvis til gjennomføring av pågripelser og ransaker. Man kan også stille spørsmålet om politiet kan søke bistand fra Forsvaret til forebyggende arbeid, eller politiets ulike kontroll- og tilsynsoppgaver.

Angivelsen av de ulike bistandsformene i utkastet §§ 6-8, som det fremgår av horingsnotatet er ment uttømmende, gir noen foringer for hvilke politioppgaver det er adgang til å be om bistand fra Forsvaret. Bestemmelsen i § 5 siste ledd som åpner for at bistand også kan gis i andre tilfeller uthuler imidlertid betydningen av denne oppregningen. I pkt. 3.5.2.1 i horingsnotatet er det en meget kortfattet droftelse av spørsmålet om bruk av Forsvaret til etterforskning. Det fremstår som uklart for Oslo politidistrikt hvor grensen for hvilke politioppgaver som kan gjennomføres med bistand fra Forsvaret går. Disse spørsmålene burde vært undergitt en grundigere behandling og fortrinnsvis en nærmere regulering i selve loven.

5.2 I hvilke situasjoner kan politiet søke bistand fra Forsvaret?

Et viktig spørsmål er i hvilke situasjoner politiet har adgang til å be om bistand fra Forsvaret. Er det krav om en ekstraordinær situasjon, krav om at politiets ressurser er uttomt, at politiet ikke besitter ressursene som etterspores – eller er det tilstrekkelig at politiet finner det nyttig av andre grunner?

Dette er delvis regulert i utkastet § 9 hvor det heter at det er en forutsetning at "...Forsvaret bidrar til at politiet kan løse sitt oppdrag på en hurtigere og mer hensiktsmessig måte...". Ved forhåndsplanlagt bistand er kravet at politiets ressurser normalt skal være uttomt eller utilstrekkelige for det søkes bistand. Oslo politidistrikt synes dette er et godt utgangspunkt. Et generelt krav om at politiets ressurser må være uttomt eller utilstrekkelige ville lagt listen for bistand for høyt. Politiet vil ofte ha behov for å holde tilbake noen ressurser for det tilfellet at det oppstår nye hendelser som må håndteres. Det ville være svært uheldig om dette skulle medføre at politiets ressurser ikke ble ansett som uttomt og at det derfor ikke var adgang til å få bistand fra Forsvaret.

Vi savner imidlertid en mer inngående drøftelse av denne problemstillingen.

6 Hva slags bistand kan Forsvaret gi?

6.1 Nærmere om de ulike bistandsformene

I lovforslaget er bistanden delt i tre grupper. Oslo politidistrikt synes det er hensiktsmessig å ha en inndeling av bistandsformene. Klassifiseringen av bistanden har betydning for bl.a. adgangen til å bruke forsvarspersonell mot sivile, hvor hovedregelen er at dette kun kan skje ved håndhevelsesbistand (utkastet § 9, siste). Selv om det ikke er inntatt i lovens antas det at klassifiseringen også vil ha betydning for hvilke beslutningsprosedyrer som skal følges, slik det er i dagens bistandsinstruks. Det er ikke gjort noen kobling mellom typen bistand og hvorvidt det skal tildeles begrenset politimyndighet, men høringsnotatet nevner objektsikring (håndhevelsesbistand) som et eksempel på bistand hvor det er naturlig å tildele begrenset politimyndighet.

Virkeligheten er imidlertid mer kompleks enn lovens beskrivelse av de ulike bistandsformene. Noen bistandsformer vil ligge i grenseland mellom de ulike bistandsformene. Eksempler på dette er:

- Bistand til søk og redning i et ulykkesområde hvor publikum og presse ikke respekterer politiets sperringer. I en slik situasjon vil det være behov for å bruke politimyndighet og eventuelt fysisk makt for å sikre området. Slik bistand vil i utgangspunktet være alminnelig bistand etter § 6 første ledd bokstav b, men forutsetter maktmidler som normalt tilligger håndhevelsesbistanden.
- Vakt og sikring av lite risikoutsatte objekter. I forbindelse med evakuering av større områder kan det være aktuelt å ha vakthold ved butikker og andre lite risikoutsatte objekter for å hindre plyndring og hærverk. I disse situasjonene vil vaktmannskapenes viktigste funksjon være forebyggende tilstedeværelse hvor bruk av makt er lite aktuelt. Vil dette fortsatt regnes som håndhevelsesbistand?
- Transportbistand som er nødvendig for at politiet skal kunne gjennomføre pågripelse eller annen maktutøvelse. Helikopter som ren transportstøtte vil trolig

regnes som alminnelig bistand, men helikopter som ildstøtteplattform vil regnes som håndhevelsesbistand. Her kan det lett oppstå gråsoner.

Oslo politidistrikt mener ikke nødvendigvis at loven skulle være mer detaljert omkring disse bistandsformene, men at disse gråsonene bør droftes nærmere i forarbeidene til loven.

Oslo politidistrikt er usikker på hensiktsmessigheten av å ha etterretningsbistand som et eget punkt, og også på den foreslåtte reguleringen, som innebærer begrensninger i forhold til hvem Forsvaret vil forholde seg til, og i hvilke situasjoner Forsvaret vil bistå. Begrensningene synes ikke hensiktsmessige. Oslo politidistrikt viser til de merknader vedrørende dette som vi er kjent med er fremsatt fra Kripos sin side.

6.2 Nærmere om bevæpning

Spørsmålet om bevæpning er etter Oslo politidistrikts syn ikke tilfredsstillende løst i loven. Hovedregelen i dag (bistandsinstruksen § 6), som videreføres i lovforslaget er at politiets våpeninstruks skal legges til grunn for bistandsoppdraget, jf kommentarene til § 10.

Et spørsmål er hvilke våpen Forsvaret kan benytte i bistandsoppdrag. Mange av Forsvarets standardvåpen er andre og tyngre enn politiets standardvåpen. Det betyr at enkelte våpentyper ikke er godkjent for bruk av politiet etter våpeninstruksen (fra 1989), selv om de er sammenliknbare med politiets våpen. Andre våpen, og da særlig Forsvarets såkalte avdelingsvåpen (eksempelvis skytevåpen med kaliber 12,7 mm) er tyngre enn noen av de våpnene som er godkjent for bruk i politiet. I noen tilfeller vil disse våpnene være fastmontert på Forsvarets kjøretøy eller fartøy, slik at de alltid må være med hvis de aktuelle fartøyene/kjøretøyene benyttes. Politiet kan bare benytte andre enn godkjente våpen hvis det foreligger en særskilt tillatelse fra Justis- og beredskapsdepartementet, jf politiets våpeninstruks § 2, andre ledd.

I hvilken grad kan Forsvaret benytte våpen som politiet ikke har generell godkjenning for å bruke, og hvilke prosedyrer skal i så fall følges for godkjenning av disse?

Det at politi og forsvar har ulike bevæpningsregler og ulike operativ våpentrening skaper også betydelige utfordringer. Disse er nærmere omtalt under punktet om opplæring.

I høringsnotatet (pkt. 3.5.2.7) fremkommer det at Forsvaret kan "...fastsette vilkår om bevæpning og bestemmelser for våpenbruk som forutsetning for at bistandsanmodningen innvilges". Gjelder det reservasjonsløst – også der politiets mannskaper ikke er bevæpnet?

Disse spørsmålene må finne sin avklaring, fortrinnsvis i loven, eventuelt i forskrift til loven, jf utkastet § 11.

6.3 Nærmere om annet materiell

Lovforslaget gir ingen nærmere beskrivelse av hva slags materiell Forsvaret kan bistå med. Kan politiet for eksempel benytte pansrede kjøretøy fra Forsvaret i forbindelse med pågripelse av farlige personer – eller under opptøyer?

Problemstillingen er ikke uaktuell. I langtidsplan for Forsvaret vedtatt i Stortinget 14. juni 2012 (St.prp.nr.73 S (2011-12) *Et forsvar for vår tid*) lanseres konseptet "Hovedstadsoppdraget" som en direkte konsekvens av 22. juli. Her står det blant annet:

”Garden viste den 22. juli 2011 at det er en avdeling med kapasitet og kompetanse i hovedstadsområdet som gjennom denne tilstedeværelsen er relevant i forbindelse med vakhold og sikring også ut over de kongelige residenser. Garden skal hurtig kunne bistå politiet med sikringsoppdrag innenfor bistandsinstruksens rammer”.

Garden selv omtaler sin kapasitet og funksjon slik i bladet *Gardisten* nr. 2- 2012:

”Etter terrorangrepet i fjor har Garden innført en fast beredskapsordning i Huseby leir. Det betyr at en ikke ubetydelig styrke væpnede gardister i skuddsikre vester på kort tid kan rykke ut for å støtte politiet, ved behov med pansrede kjøretøy og tunge våpen”.

Dette viser etter Oslo politidistrikts syn at det er et sterkt behov for en detaljert og tydelig regulering av hva slags våpen og materiell Forsvaret kan benytte ved bistandsoppdrag.

6.4 Generelt om grunnlaget for Forsvarets myndighet i bistandsoppdrag

Etter Oslo politidistrikts syn er lovforslaget (og dagens bistandsinstruks) ikke tilfredsstillende når det gjelder spørsmålet om det rettslige grunnlaget for Forsvarets makt- og myndighetsutøvelse ved bistandsoppdrag.

Legalitetsprinsippet krever at inngrep overfor enkeltpersoner i som regel vil kreve en klar lovhjemmel. For politiets del vil politiloven og straffeprosessloven være de viktigste lovhjemele for inngrep. Deler av Forsvarets alminnelige bistand til politiet vil være av en slik karakter at det neppe vil være krav om lovhjemmel, eksempelvis transportbistand, bistand til søk ol. Andre former for alminnelig bistand vil kunne utløse krav om lovhjemmel. Bistand i forbindelse med naturkatastrofer eller bistand til håndtering av eksplosiver vil for eksempel kunne kreve at Forsvarets personell tar seg inn på privat område, sperrer av område, nekter/hindrer personer i å oppholde seg i bestemte områder mv. Ved håndhevelsesbistand vil karakteren av bistanden som hovedregel være av en slik art at det vil være krav om lovhjemmel.

Det er med andre ord mange bistandssituasjoner hvor den bistanden som etterspores vil kreve en klar lovhjemmel. Forsvarets egne inngrepshjemler vil som hovedregel ikke få anvendelse ved bistandsoppdrag. Spørsmålet blir da i hvilken grad Forsvarets personell kan ta i bruk politiets inngrepshjemler – i praksis politiloven og straffeprosessloven.

Etter vår oppfatning må det være klart at Forsvarets personell ikke automatisk kan bruke politiets inngrepshjemler bare fordi de bistår politiet. Det vil være en meget dristig lovforståelse å si at den myndigheten som gis til *politiet* i politiloven og straffeprosessloven også skal omfatte militære mannskaper i en bistandssituasjon. Verken lovteksten eller andre rettskilder gir holdepunkter for en slik forståelse. En slik forståelse ville uansett etter all sannsynlighet være i strid med klarhetskravet i EMD. Slik vi oppfatter det bygger dagens bistandsinstruks og lovforslaget på det riktige utgangspunktet, nemlig at Forsvaret ikke automatisk gis tilgang til politiets inngrepshjemler bare fordi det er besluttet bistand. Dette fremgår for så vidt av forslagens § 10 siste punktum hvor det heter at ”Politimesteren [...] tildeler begrenset politimyndighet når det anses påkrevet”. Denne bestemmelsen ville vært unødvendig hvis forutsetningen var at Forsvarets personell automatisk fikk politiets inngrepshjemler i en bistandssituasjon. Se også tilsvarende bestemmelse i politiinstruksen § 14-2.

Spørsmålet blir hvilke rettslige grunnlag Forsvarets personell vil ha for myndighetsutøvelse og eventuell maktbruk hvis de ikke gis begrenset politimyndighet. Vi ser her bort fra de tilfellene hvor Forsvaret sikrer egne områder. Etter vår oppfatning vil Forsvarets personell i disse situasjonene kun ha tilgang til rent sivile inngrepshjemler, det vil i praksis si samtykke, eierrådighet, selvtækt, nødverge og nødrett. Dette er de samme hjemlene som danner grunnlaget for bl.a. vektens myndighetsutøvelse og maktbruk. Disse hjemlene er langt mindre omfattende enn politiets ordinære inngrepshjemler, og vil i mange situasjoner være utilstrekkelige til å løse bistandsoppdrag. Hvis Forsvarets personell for eksempel er satt til å sikre et privat objekt, vil ikke Forsvarets personell kunne utøve eierrådighet med mindre eier har bedt om det eller det må være utvilsomt at eier ville ha bedt om det hvis det var praktisk mulig (*negotiorum gestio*). Selv med eierrådighet ville muligheten til å beskytte objektet være begrenset, og i realiteten kun omfatte det å stanse pågående angrep mot objektet. Med politimyndighet derimot ville det være vid adgang til å iverksette preventive tiltak som etablering av sikkerhetssoner, avsperring av områder, oppholdsforbud mv.

De problemstillingene som er nevnt over er viktige og praktiske og bør løses i loven. Det vil være lite tilfredsstillende og rettslig sett betenkelig om disse spørsmålene skulle avklares i forskrifts form. Dette burde, om ikke annet så av pedagogiske grunner, klargjøres i lovteksten.²

6.5 Nærmere om politimyndighet

Etter dagens bistandsinstruks og i lovforslaget kan politiet tildele begrenset politimyndighet til militære mannskaper som bistår politiet (§ 10, siste). Dette mener Oslo politidistrikt er en hensiktsmessig ordning. Oslo politidistrikt legger til grunn at militære mannskaper i utgangspunktet ikke har noen særskilt myndighet (verken sivil eller militær politimyndighet) når de bistår politiet på sivilt område.

Som det pekes på i høringsnotatet skaper militærpolitiforskriften § 9 en uklarhet med hensyn til bistandsmannskapers myndighetsgrunnlag. I bestemmelsen står det:

Militær vakt som under krig og beredskap bevokter et objekt utenfor militært område, har politimyndighet som for militært område bestemt. Samme politimyndighet har militær vakt i fredstid som forestår vakt hold på definerte objekter etter anmodning fra politiet.

Bestemmelsen kan forstås slik at militære bistandsmannskaper kan utøve militær politimyndighet på sivile objekter ved bistand til politiet. Etter Oslo politidistrikts syn kan ikke bestemmelsen forstås på ordet. For det første ville det skape en meget uryddig rettslig situasjon om militære mannskaper skulle anvende militær politimyndighet mot sivile på et sivilt objekt under bistand til sivilt politi. Det er videre høyst diskutabelt om en forskriftsbestemmelse ville være tilstrekkelig rettslig grunnlag utøvelse av en slik myndighet det er tale om. Det vises til GrL § 99 annet ledd, klarhetskravet i E:MK og legalitetsprinsippet. Under enhver omstendighet står bestemmelsen direkte i motstrid med ordningen i dagens bistandsinstruks – og den vil være i strid med lovutkastet. Ut fra prinsippet om *lex posterior* vil bistandsinstruksen (som har forskrifts rang) og er fra 2012 gå foran militærpolitiforskriften som er fra 1993. Ved vedtakelse av loven vil militærpolitiforskriften vike etter prinsippet om *lex superior*. Militærpolitiforskriften § 9

² Se til sammenlikning lov om vaktvirksomhet § 12 hvor det står: "Den som utfører vaktjeneste, har ingen adgang til bruk av fysisk makt utover den enhver har adgang til, jf. straffeloven § 48 og straffeprosessloven § 176 første ledd, jf. § 170 a.

annen setning bør endres slik at den ikke skaper usikkerhet med hensyn til myndighetsgrunnlaget for bistandsmannskaper.

Lovutkastet gir ingen begrensninger eller foringer for når det skal tildeles begrenset politimyndighet til militære bistandsmannskaper. Det er en hensiktsmessig ordning. Det politidistriktet som ber om bistand er nærmest til å definere hva slags bistand det er behov for, herunder om den bør omfatte utøvelse av begrenset politimyndighet.

Tildeling av begrenset politimyndighet skaper et praktisk problem med hensynt til tildeling og legitimering. Den ideelle ordningen ville være at hver enkelt soldat ble utstyrt med en personlig dokumentasjon ("politiskilt"). Det er meget tidkrevende og er i praksis bare mulig ved planlagte innsatser. Oslo politidistrikt har, både i øvelser og i reelle bistandsoppdrag tildelt politimyndighet til mannskaper som tilhører en bestemt militær enhet. Dette er også en tilfredsstillende løsning.

Der militære mannskaper ikke har fått personlig politilegitimasjon blir legitimering av politimyndighet en utfordring. Det er verken en praktisk mulig eller ønskelig løsning at militære mannskaper gis sivile politiuniformer. En mulighet er å utstyre militære mannskaper med gule vester med påskriften "politi" eller andre generelle kjennetegn som kan bæres på den militære uniformen. Uten slik tilkjenning vil militære mannskaper være nødt til å tilkjenne politimyndighet ved å opplyse om det muntlig. Det er en tilfredsstillende løsning. Oslo politidistrikt vil oppfordre departementet til å utarbeide nærmere retningslinjer (jf utkastet § 11) for hvordan tildeling og legitimering skal skje i praksis, slik at man kan få en ensartet og forutsigbar praksis.

En betydelig utfordring ved tildeling av begrenset politimyndighet er hvordan man skal sikre at de militære bistandsmannskapene har tilstrekkelig kompetanse til å kunne utøve slik myndighet. Dette er nærmere omtalt under.

7 Utdanning og opplæring

7.1 Generelt

Det er stor forskjell på opplæringen og utdanningen til militære mannskaper og sivilt politi. Grunnutdanningen til sivilt politi består av tre år på Politihøgskolen, hvorav ett år er i praksis. Utdanningen omfatter politioperative fag, jus og ulike samfunnsfag, i tillegg til fysisk og praktisk trening.

Militære mannskaper har svært ulik opplæring og utdanning. På den ene siden har man Forsvarets spesialenheter som har en omfattende opplæring/utdanning og meget høy kompetanse på krevende operative disipliner. På den andre siden har man enkelte mannskaper fra Heimevernet som mange bare har en begrenset militær opplæring fra lang tid tilbake. Gardn, som også er en sentral bistandsressurs, består hovedsakelig av unge mennesker på ulike stadier i en begrenset militær grunnutdanning. En mindre del av Forsvarets personell har særskilt opplæring i militær politimyndighet.

Generelt sett vil sivilt politi ha en langt mer omfattende opplæring innen politifaglige disipliner enn det militære bistandsmannskaper har. I tillegg til dette kommer den erfaringen sivilt politi får ved å arbeide som politi. Det er bare yrkessoldater som har en tilsvarende

mengde praksis innen operative disipliner. Videre vil sivilt politi ha opplæring i etterforskning, bevissikring, straffeprosess, forebygging og andre fag som militære mannskaper ikke har opplæring i.

Det betyr at militære bistandsmannskaper normalt vil ha langt dårlige forutsetninger for å gjennomføre politiarbeid enn det sivilt politi har.

7.2 Nærmere om operativ trening

Både sivilt politi og militære mannskaper har opplæring i operative disipliner, herunder våpenbruk. Det er imidlertid betydelige forskjeller på den operative treningen og våpenbruken. Politiet er trent for å arbeide ubevæpnet i et fredelig sivilt samfunn, mens militære mannskaper i hovedsak er trent for strid. Politiets operative utgangspunkt er grunnleggende defensiv. Det vises til politiloven § 6 og politiinstruksen kapittel 3 og 4 hvor det fremgår at politiet er forpliktet til å opptre behersket og rolig, og å bruke forebyggende og avvergende virkemidler for kraftigere virkemidler tas i bruk. Forsvarets operative utgangspunkt er av mer aktivt/aggressiv karakter.³ Denne forskjellen i operativ tilnærming er synlig ved samtreninger mellom politi og forsvar og kan være en utfordring.

En annen forskjell er at politiet som utgangspunkt er ubevæpnet, og at den operative tilnærmingen er utviklet fra dette utgangspunktet. Politiet bevæpner seg først når det foreligger en klart definert trussel. Militære mannskaper er som hovedregel bevæpnet i tjenesten og deres operative tilnærming er utviklet fra det utgangspunktet. I praksis betyr dette at sivilt politi har et større repertoar av virkemidler for våpen benyttes, mens militære mannskaper trolig har et større repertoar av virkemidler som omfatter (trusler om) bruk av våpen. Dette kan skape utfordringer og føre til at samme type oppdrag løses på svært ulike måter fra politiets side og Forsvarets side. Det er uheldig.

Et eksempel til illustrasjon er Gardens mobilisering etter angrepet på regjeringskvartalet 22. juli 2011. I timene etter at bomben gikk av kl. 1525, og før politiet anmodet om bistand (kl 02:15 23. juli) foretok Garden en omfattende styrking av vakholdet rundt slottet som blant annet omfattet:⁴

- Utrykning av en forsterkningsstyrke fra Gardeleiren på Huseby til Slottet bestående av et stort antall gardister i pansrede stridsvogner og bevæpnet med maskingevær.
- Utplassering av gardister med skarpladde håndvåpen og maskingevær rundt Slottet, blant annet en maskingeværstilling på balustraden på toppen av Karl Johan med dekningsområdet mot Oslo sentrum/Karl Johan.
- Det ble gitt ordre om at polititjenestepersoner som ikke kunne legitimere seg skulle avvæpnes og anholdes – noe som også angivelig skal ha skjedd.

Det har knapt blitt satt spørsmålsteget ved hensiktsmessigheten eller lovligheten av denne mobiliseringen i ettertid, noe som kanskje kan tilskrives at det ikke ble utøvet maktbruk av betydning av de aktuelle soldatene. Det å benytte unge soldater med forholdsvis kort militær opplæring og en bevæpning som er langt tyngre enn politiets ordinære bevæpning - i

³ Til illustrasjon vises det til generalinspektør for Hæren, Per Sverre Opedal, sine uttalelser til TV2 i 2010 om såkalt "agresjonsopplæring" av norske soldater som skulle til Afghanistan: "Krig og strid er brutalt. Da må vi også trene med høy belastning". (TV2.no 4. juni 2010). Det vises også til debatten omkring tema etter at det ble offentliggjort en video som viste at soldater fra Telemark bataljon ble manet til kamp med slagord som "til Valhall".

⁴ Denne mobiliseringen er omtalt i bladet "Gardisten" nr. 2, 2012.

et bistandsoppdrag til politiet på et ikke-militært offentlig sted – er imidlertid ikke uproblematisk verken faktisk eller rettslig.

7.3 Nærmere om våpeninstruks

Hovedregelen i dag (bistandsinstruksen § 6), som videreføres i lovforslaget er at politiets våpeninstruks skal legges til grunn for bistandsoppdraget, jf kommentarene til § 10. Som pekt på i høringsnotatet skaper dette praktiske utfordringer fordi det er ulikheter mellom de to regelsettene, og militære mannskaper kun har opplæring i Forsvarets våpeninstruks TTF 562 C.⁵

7.4 Nærmere om opplæring i politiets rettslige rammebetingelser og metoder

Det er forutsatt at militære mannskaper som bistår politiet, og da særlig mannskaper som tildeles begrenset politimyndighet skal ha tilstrekkelig relevant opplæring.

I dagens bistandsinstruks stiller § 7 (2) følgende krav:

"Forsvaret og politiet skal sørge for at personell med relevante funksjoner til enhver tid mottar opplæring om innholdet i denne instruks, samt om eventuelle utfyllende bestemmelser og interne retningslinjer til instruksen. Forsvaret skal også sørge for at relevant personell i Forsvaret har kjennskap til politiets metoder og rettslige rammeforutsetninger. Forsvaret og politiet skal på alle nivåer tilstrebe gjensidig støtte for opplæringsformål"

I samarbeidsavtalen mellom Politidirektoratet (POD) og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) står det i pkt. 4 om begrenset politimyndighet: "Når det tildeles begrenset politimyndighet til Forsvarets bistandsenheter, skal det utstedes politilegitimasjon i henhold til gjeldende bestemmelser. Praktisk tilrettelegging kan inngå i lokale samarbeidsavtaler, jf. § 3. Den som tildeles begrenset politimyndighet skal normalt ha gjennomgått nødvendig opplæring, herunder om aktuelle lovbestemmelser, politiets metoder, våpeninstruks og tvangsmidler". I brev fra POD til politimestrene 06.06.2008 står det at opplæring i militær politimyndighet vil anses tilfredsstillende.

Det er en forsvinnende liten del av militære mannskaper som har fått opplæring av politiet som nevnt over. En del militære mannskaper har fått opplæring i militær politimyndighet, men ut fra det Oslo politidistrikt kjenner til utgjør disse en svært liten andel av de mannskapene som er aktuelle for bistand til politiet.

Hvis disse kravene til opplæring tas på alvor, betyr det at det bare er en liten del av Forsvarets mannskaper som fyller kravene til å kunne bistå politiet med oppdrag som forutsetter begrenset politimyndighet. Når vi vet at objektsikring er en av de mest aktuelle bistandsformene, og at dette er en bistand hvor det er nærliggende å tildele begrenset politimyndighet – så er situasjonen meget utilfredsstillende. Det er i dag et foruroligende sprik mellom forventningene om hva Forsvaret kan bistå med og realitetene når det gjelder hvilke mannskaper som har den kompetansen som kreves.

⁵ Tjenestereglement for Forsvaret, undergruppe 562, avsnitt C., instruks for militære vaktters bruk av våpen og tvangsmidler i fredstid.

Det må enten lempes på kravene til opplæring til bistandsmannskaper, noe som i seg selv er betenkelig, eller det må skje en massiv opplæring av militære mannskaper i sivile politigjøremaal. Dette må enten inngå som en del av den militære grunnutdanningen, eller ved særskilte kurs fra politiets side. Sistnevnte er ikke realistisk gitt dagens ressursituasjon i politiet og det store antall mannskaper som til enhver tid vil ha et slikt opplæringsbehov. Det er derfor vanskelig å slutte seg til konklusjonen i horingsnotatet om at forslaget ikke vil "medføre verken administrative eller økonomiske konsekvenser".

7.5 Ordremyndighet, ansvar og selvstendighet

Ved gjennomføring av bistandsoppdrag oppstår det flere spørsmål knyttet til ordremyndighet, ansvar og selvstendighet.

Når det gjelder ordremyndighet slår loven fast i utkastet § 10 at politiet har den overordnede ledelsen av operasjonen, og gir nødvendige retningslinjer for gjennomføringen. Utkastet § 10 slår videre fast at Forsvarets bistand gjennomføres som et selvstendig militært oppdrag. Det er ikke noe å innvende mot disse utgangspunktene, men de reiser en del praktiske problemstillinger som burde vært droftet nærmere.

For det første oppstår det et spørsmål om hvordan et oppdrag endres. Et oppdrag (om håndhevelsesbistand) vil være gitt og definert ved beslutning på departementsnivå. Hvilken adgang er det for politiet til å endre oppdraget hvis det skulle bli behov for det? På den ene siden er det ikke ubetenkelig at et oppdrag som er gitt og definert på departementsnivå blir endret på et lavere nivå i politiet. På den annen side er vil politiet ha et løpende behov for å justere hvordan ressursene skal brukes, særlig under store og kritiske oppdrag hvor situasjonsbildet er i stadig endring. Det ville være uforsvarlig om det ikke skulle være adgang til også å gjøre endringer i hvordan bistandsressurser fra Forsvaret skal benyttes. Dette burde vært droftet nærmere.

Et annet spørsmål er hva som ligger i formuleringen "selvstendig militært oppdrag". Har for eksempel politiet direkte ordremyndighet over den enkelte soldat i et bistandsoppdrag, eller må ordre gå gjennom vedkommendes militære leder? Det er også et spørsmål hvem i politiet som har ordremyndighet overfor militære bistandsmannskaper. Er det kun politimesteren eller den han bemyndiger, eller gjelder politiets vanlige ordresystem? Dette er praktisk viktige spørsmål som burde vært droftet.

Det står i horingsnotatet pkt. 3.5.2 at departementet vil gi utfyllende bestemmelser om blant annet "...bestemmelser vedrørende det nærmere forholdet mellom politimesteren, som leder operasjonen, og lederen for den militære bistandsenheten". Dette arbeidet burde gis høy prioritet.

7.6 Prosedyrer for behandling av bistandsanmodninger

De nærmere prosedyrene for behandling av bistandsanmodninger er forutsatt gitt i utfyllende bestemmelser til loven. Det kan virke hensiktsmessig. Oslo politidistrikt er positiv til at det lages differensierte prosedyrer slik at standardisert bistand kan besluttes raskere og på et lavere nivå enn annen bistand. Det burde også gis nærmere retningslinjer for hvordan bistand skal etableres og anmodninger håndteres i svært akutte situasjoner hvor det å følge de ordinære rutinene kan gi kritisk forsinkelse.

8 Kapasitet hos Forsvaret

Lovforslaget legger opp til at politiet og Forsvaret skal samtrene i storst mulig grad og utvikle felles planverk for blant annet objektsikring. Dette er viktig, og Oslo politidistrikt er positivt til slikt samarbeid og samtrening.

Samtrening og felles øvelser bringer imidlertid til overflaten et spørsmål om hvilke ressurser politiet kan regne med at Forsvaret kan stille med hvis det er behov for bistand. All trening og alle øvelser må ta utgangspunkt i de ressursene som antas å være tilgjengelige hvis de situasjonene det øves på blir virkelighet. Hvis Forsvaret ikke skulle ha kapasitet til å bistå politiet på den måten det er øvet på, vil det ikke bare være uheldig for beredskapen, det vil også redusere verdien av den gjennomførte treningen. Eksempelvis vil det være lite hensiktsmessig å øve på å benytte Forsvarets helikoptre til transportstøtte (og eventuelt som ildstøtteplattform) hvis politiet ikke kan regne med at Forsvarets helikopterkapasitet er tilgjengelig for politiet til enhver tid. Da må politiet vurdere om det vil være beredskapsmessig større gevinst i å øve på transport uten bistand av Forsvaret. Hvorvidt politiet kan regne med bistand fra Forsvaret vil også kunne ha betydning for hvilke investeringer politiet velger å foreta.

Også Forsvarets ressurser er begrenset og Oslo politidistrikt har flere eksempler på at vi ikke har fått ønsket transportbistand fra Forsvaret fordi ressursene har vært opptatt med andre oppdrag eller at Forsvaret har besluttet å holde tilbake ressursene med den begrunnelse at Forsvarets eget personell kunne trenge dem.

Disse spørsmålene har en rettslig side som burde vært drøftet i forbindelse med lovforslaget. De rettslige spørsmålene som oppstår er i hvilken grad Forsvaret vil være forpliktet til å bistå politiet – på hvilke forutsetninger og med hvilke ressurser. Dette reiser også spørsmål om i hvilken grad Forsvaret kan stille betingelser for at det ytes bistand.

En avklaring av disse spørsmålene er svært viktig for hvilke prioriteringer politiet skal gjøre innenfor beredskapsområdet.

9 Annet

Oslo politidistrikt støtter departementets forslag om at Kystvaktens hjemler til å bistå politiet ikke tas inn i denne loven, men videreføres i Kystvaktloven. Det samme gjelder Forsvarets bistand til politiet ved den norsk-russiske grensen, som bør reguleres i den nye grenseloven.


I dagens bistandsinstruks § 5 annet ledd heter det at Forsvaret kan "... sette begrensninger i politimesterens rett til å avbryte Forsvarets innsats". Oslo politidistrikt registrerer med tilfredshet at denne formuleringen er ikke gjentatt i lovutkastet. En slik rett har store prinsipielle betenkeligheter. Det er også et spørsmål om politiet i det hele tatt ville ha adgang til å frasi seg ansvaret for gjennomføringen av et oppdrag på denne måten uten å komme i konflikt med det ansvaret politiet har gjennom politiloven.

Hvem som skal undersøke og eventuelt beslutte sanksjoner for feil som er begått av mannskaper fra Forsvaret under bistandsoppdrag er ikke regulert i lovutkastet. Er det Spesialenheten eller Forsvarets egne organer. Dette burde vært regulert.

10 Oppsummering

Det synes som om Justisdepartementets rolle i utarbeiding av det foreliggende lovutkastet har vært beskjedent. Etter Oslo politidistrikts oppfatning gjelder lovforslaget et område som er svært sentralt for det sivile samfunn og den sivile tvangsmakten. Oslo politidistrikt vil tilråde at lovforslaget ikke behandles politisk for de mange spørsmålene utkastet reiser er langt bedre utredet og nærmere drøftet. Som en parentes kan det bemerkes at arbeidsgruppen som har utredet og foreslått en ny våpeninstruks for politiet har funnet det påkrevet å skrive godt over 200 sider om et allerede velregulert område, mens det foreliggende høringsforslaget vedrørende en ny lov er på knappe 40 sider.

Med vennlig hilsen


Hans Sverre Sjøvold
politimester

Saksbehandler:
Kai Spurkland/Runa
Bunæs



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 Oslo

Deres referanse
2013/01622-4 330

Vår referanse
201301194

Dato
24. september 2013

Høring – Ny lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet

Hørings svar fra Krip os

1. Innledning

Det vises til høringsbrev av 11. juli 2013. Krip os er oppført som egen høringsinstans, men sender, i samsvar med Politidirektoratets epost av 12. august 2013, vår uttalelse gjennom Politidirektoratet.

I vår uttalelse vil vi innledningsvis drøfte noen prinsipielle utgangspunkt. Deretter kommenterer vi lovutkastets to deler og gir kommentarer til de konkrete foreslåtte bestemmelser.

2. Noen prinsipielle utgangspunkt

Arbeidsgruppen skulle i utgangspunktet utrede et forslag til lovfesting av instruks om Forsvarets bistand til politiet, men fikk senere utvidet mandatet til også å foreslå lovfesting av Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag. Dersom Forsvaret bør ha et slikt selvstendig ansvar, er det etter vår oppfatning ikke noen god løsning å behandle disse ganske så ulike situasjoner i en og samme lov.

Vi vil påpeke at vi mener utredningen som ligger til grunn for lovforslaget ikke holder den kvalitet man må kunne forvente, idet den overforenkler og/eller underslår komplekse og både praktisk og prinsipielt viktige spørsmål.

I høringsnotatets sammendrag vises det til at "Grunnlovens § 99 annet ledd forbyr bruk av militær makt overfor borgerne uten hjemmel i lov. Det er imidlertid lang og fast praksis for at dagens former for bistand, slik disse er beskrevet i bistandsinstruksen- alminnelig bistand og håndhevelsesbistand, faller utenfor det alminnelige grunnlovsforbudet. For dagens typer bistand er derfor lovforankring ikke ansett påkrevet."

Krip os

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
Brynsalléen 6, Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO
Tlf: 23 20 80 00 Faks: 23 20 88 80
E-post: krip os@politiet.no

Org.nr.: 974 760 827

Utsagnet er etter vår oppfatning lite dekkende for den reelle situasjon. At alminnelig bistand faller utenfor grunnlovsforbudet er klart nok, idet grunnlovsbestemmelsen kun gjelder militær maktbruk. At håndhevelsesbistand faller utenfor er imidlertid langt fra åpenbart. Spørsmålet om hvilke begrensninger Grunnlovens § 99 gir i forhold til den gjeldende bistandsinstruks er omtvistet. Det er mulig at departementet har en lang og fast oppfatning av at dagens bistandsinstruks ikke strider mot Grunnloven, men å si at man har en lang og fast praksis for dette blir å trekke det langt.

Vi vil ikke ta stilling til den konkrete rekkevidde av Grunnlovens § 99 annet ledd, men viser til at spørsmålet er omdiskutert blant juridiske teoretikere. Arbeidsgruppen burde ha utredet dette nærmere. I tillegg til de mulige juridiske begrensninger som måtte følge av Grunnloven, er det også viktige prinsipielle og praktiske spørsmål om rolle- og ansvarsfordeling mellom et sivilt politi og Forsvaret som burde utredes nærmere i forbindelse med utarbeidelsen av lovforslaget. Herunder burde det vært gitt en redegjørelse for rettstilstanden i andre land.

Vårt prinsipielle utgangspunkt er at de nødvendige hjemler for Forsvarets bistand til politiet bør reguleres i politiloven. Det er den som mottar bistanden som har det overordnede ansvaret for det aktuelle tjenesteoppdrag, herunder at det holder seg innenfor de relevante rettslige rammer. Det kan her vises til hjemmelen i politilovens § 20 fjerde ledd for å tildele militært personell politimyndighet i forbindelse med grenseoppsyn på den norsk-russiske grense, og for så vidt også sammenligningsvis vises til tolloven § 12-3 nr 1.

Videre mener vi at den formelle lovgivning bør begrenses til det som er nødvendig i forhold til Grunnloven og legalitetsprinsippet. Utover dette bør ytterligere regulering skje i kraft av Kongens instruksjonsmyndighet. Dette fordi det vil være lettere å foreta ønskede endringer. Den til enhver tid sittende regjering bør ha stor frihet til å regulere oppgave- og ansvarsfordelingen mellom Forsvaret og politiet.

3. Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag

I høringsbrevet uttales det at "Departementet anser det viktig at håndteringen av luftbårne terroranslag får forankring i formell norsk lov og fremlegger derfor lovforslag om Forsvarets ansvar for å avverge slike terroranslag."

I høringsnotatet er temaet noe overfladisk behandlet. Det vises til at dette er et ansvar Forsvaret har i dag uten at det gis noen forklaring på når og hvorfor Forsvaret fikk dette ansvaret og hvilke rettslige rammer som gjelder. At Forsvaret bør tillegges dette ansvaret fremstilles tilnærmet som en selvfølge med en henvisning til at håndteringen av slike episoder forutsetter kapasiteter som kun Forsvaret besitter og med henvisning til graderte konsepter som ikke omtales nærmere.

Det er godt mulig at de beste grunner taler for at dette ansvaret fortsatt tilligger Forsvaret. Helt selvfølgelig er dette etter vårt syn imidlertid ikke og vi savner en nærmere begrunnelse for hvorfor det bør være slik og en utredning om grensesnittet opp mot politiets ansvarsområde.

Det at man vil være avhengig av Forsvarets kapasiteter kan i seg selv ikke være avgjørende. Det vil jo kunne gjelde i andre tilfeller hvor Forsvaret forutsettes å bistå politiet, eksempelvis ved terrorangrep mot offshore-installasjoner. Tidspunktet er kanskje et viktigere argument for at ansvaret best ivaretas av Forsvaret. Utredningen burde redegjøre for de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende og henvist til hvordan denne problemstillingen løses i andre land. (I høringsnotatets pkt 5 omtales så vidt det forhold at den svenske lov om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning også omfatter luftbåren terrortrussel, men utover dette finner vi ingen henvisning til hvilke løsninger som ellers er valgt.) Uansett hvem som får ansvaret mener vi det bør tas en gjennomgang av forholdet mellom Forsvaret og politiet. Det er f.eks ikke utenkelig at en situasjon med et kapret fly vil kunne alternere mellom bakke og luft.

Foruten at vi savner en nærmere begrunnelse for forslaget, virker det også noe uklart hva en egentlig har tenkt å regulere. I høringsnotatet presiseres det at lovforslaget omfatter både terroranslag som konstateres å være væpnede angrep på Norge og terroranslag som ikke skal anses som et væpnet angrep. Som eksempel på det siste vises det til at en person tar av med et fly fra en flyplass i Norge med den hensikt å angripe et mål i Norge. Det presiseres videre at Forsvarets ansvar for å håndtere ytre angrep for øvrig finner sin hjemmel i folkerettens regler om suverenitetshevdelse og således ikke krever hjemmel i lov. Vi stiller spørsmål med hva som her menes med "for øvrig"? Innebærer det at også de terroranslag som kommer utenfra og har en slik karakter at de anses som væpnet angrep på Norge skal omfattes av denne lovgivningen? Det er formodentlig ikke hensikten, men lovforslagets rekkevidde synes uklart.

Vi tror ikke at det i denne sammenheng er fornuftig å lovregulere den maktanvendelse som skjer på et rent militært grunnlag. Derimot er det behov for lovhjemmel for å gripe inn i tilfeller som eksemplet med personen som tar av fra en flyplass i Norge. Hvis Forsvaret skal ha ansvaret for slike situasjoner, må en for det første avklare forholdet til Grunnloven § 99 annet ledd, og deretter fastsette lovbestemmelser som tilfredsstillende Grunnlovens krav om hjemmel i lov og som ellers dekker det som måtte være nødvendig i forhold til legalitetsprinsippet. I denne sammenheng vil vi vise til utkastet til § 4 som fastsetter at Forsvarsdepartementet treffer beslutning om hvordan luftbårne terroranslag skal avverges, herunder bruk av makt. At Forsvarsdepartementet kan instruere Forsvaret er det vel ingen tvil om, men vi kan ikke se at denne bestemmelsen løser spørsmål i forhold til Grunnloven § 99 annet ledd eller legalitetsprinsippet.

I prinsippet kunne man tenke seg at ansvaret for å avverge denne type angrep tillå politiet, i likhet med ansvaret for all annen terrorbekjempelse. Vi vil ikke ta stilling til dette spørsmålet nå, men nøye oss med å påpeke at de relevante problemstillinger er alt for knapt behandlet. Etter vår oppfatning vil en slik situasjon, uavhengig av hvem som har det overordnede ansvar, betinge et tett samarbeid i forhold til etterretningsinnsamling og -bearbeidelse. Det er for oss ikke åpenbart at det er hensiktsmessig å avgrense et slikt ansvar til når flyet er i luften. Det vil kunne være svært uheldig å måtte bytte ansvarlig myndighet når flyet lander og/eller tar av igjen. Og det vil vel, hvis forholdene ellers ligger til rette for det, særlig av hensyn til skadepotensiale for utenforstående, være å foretrekke å slå til mot et fly på bakken.

Vi går ikke nærmere inn på disse spørsmål nå, men kan ikke slutte oss til lovforslaget slikt det foreligger. Vi har for øvrig enkelte konkrete merknader til de foreslåtte bestemmelser. Disse omtales i punkt 5 nedenfor.

4. Forsvarets bistand til politiet

Arbeidsgruppen synes å legge til grunn en videreføring av instruksens materielle innhold, uten noen evaluering av hvordan den virker eller vurdering av om det her er noe som bør endres, ut over forslaget om å isolere etterretnings- og sikkerhetsbistand som en ny type bistand.

Bistandsinstruksen ble revidert så sent som 22. juni 2012. Den benyttes naturlig nok relativt lite i praksis, men så vidt vi forstår er imidlertid erfaringer fra øvelser at den ikke fungerer optimalt. På denne bakgrunn savner vi en grundig evaluering av instruksen og en vurdering av om det er grunn til å endre noen del av den.

Kripos har ikke grunnlag for å foreta en slik evaluering. Vi vil imidlertid kort påpeke to spørsmål vi gjerne skulle ha sett utredet videre. Det er for det første spørsmålet om hvorvidt forbudet mot å inkorporere militære mannskaper i politiets oppgaveløsning bør modifiseres. Spesielt hva gjelder etterretning og analyse, bør det vurderes om ikke det å sette sammen personell fra forsvar og politi til en felles enhet kan være hensiktsmessig. Ved for eksempel en terror situasjon kan det tenkes at det beste beslutningsgrunnlaget blir best og fremkommer hurtigst ved å sette Forsvarets og politiets kapasiteter sammen. Vi vil heller ikke se bort fra at et nærmere samvirke kan være aktuelt ved visse typer utenlandsoppdrag, og ikke minst i forhold til hendelser i cyberspace.

Vi går ikke nærmere inn på dette her, men i punkt 5 kommenterer vi forslaget om å innføre etterretnings- og sikkerhetsbistand som en ny bistandsform.

Arbeidsgruppens lovforslag gir uttrykk for at det, på etterretnings- og sikkerhetsområdet, er særlig i samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste at behovet for et effektivt samarbeid er viktig. Dette er ikke nødvendigvis tilfellet. Bistand av denne karakter kan være ønskelig f.eks ved terrorhandlinger både i den akutte fasen og i en etterfølgende etterforskning. Den akutte fasen vil normalt håndteres av den lokale politimesteren. Hva gjelder etterforskning, kan den etter omstendighetene skje hos lokalt politi, hos PST eller ved Kripos.

Arbeidsgruppen nevner i høringsnotatet 22. juli-saken, hvor Oslo politidistrikt hadde hovedansvaret for etterforskningen med bistand fra flere politidistrikter og særorgan, herunder Kripos. Kripos ble av riksadvokaten gitt etterforskningsansvaret for terrorangrepet mot Statoils installasjon i In Amenas i 2012. Dette er eksempler på etterforskning hvor det kan være nødvendig og hensiktsmessig for politiet, også utenfor PST, å motta bistand fra Forsvaret.

Bestemmelsen åpner da også for at Forsvaret kan yte bistand til «andre rettshåndhevende myndigheter», men det fremstår som uklart hva arbeidsgruppen legger i dette. Omfatter dette også politidistriktene og politiets særorgan? Begrepet er definert i forskrift om internasjonalt samarbeid i straffesaker (FOR 2012-12-14 nr. 1227) § 2 hvor det står «med norske rettshåndhevende myndigheter forstås i denne forskriften domstolene,

statsadvokatene og politimestrene». Spørsmålet står åpent – kan man legge definisjonen til grunn også her, slik at politidistrikt og politiets særorgan også kan motta etterretnings- og sikkerhetsbistand som beskrevet? Begrepet bør, hvis det blir stående, defineres i lovens § 3. Under enhver omstendighet synes man å legge til grunn at bistanden skal gis gjennom PST. Dette er etter vårt syn både prinsipielt og praktisk sett uheldig. Tar vi f.eks. utgangspunkt i en flykapringssituasjon, er det av avgjørende betydning at det er færrest mulig ansvars- og kommandolinjer. Den militære støtte bør derfor gis gjennom én linje, og den politimester som har ansvaret for situasjonshåndteringen og mottar håndhevelsesbistand fra Forsvarets spesialstyrker bør ikke være avhengig av bistand fra PST til å motta nødvendig etterretningsbistand fra Forsvaret. Dette systemet vil også kunne være utfordrende der Kripos har ansvaret for etterforskningen.

Problemstillingen rundt etterretnings- og sikkerhetsbistand kompliseres etter vårt syn ytterligere ved at bestemmelsen stiller som vilkår at «Politets sikkerhetstjeneste selv kunne ha gjennomført handlingene etter eget rettsgrunnlag». PSTs oppgaver er beskrevet i politiloven § 17b. Dens andre ledd gir anvisning på at PST i visse tilfeller kan bistå det øvrige politi i «åpen etterforskning». Straffeprosessloven beskriver det rettslige grunnlag for etterforskningen, også i disse tilfellene. Et spørsmål som da oppstår: Kan E-tjenesten i slike saker bistå PST med informasjonsinnhenting og –behandling? Hva med det politidistrikt eller særorgan som har hovedansvaret for etterforskningen? Kan det påregne slik bistand, og da evt kun gjennom PST?

Det stilles videre som vilkår at «slik bistand kan kun gjennomføres ved ekstraordinær innenlandsk sikkerhetstruende virksomhet». Betyr det at planlegging i Norge av terrorhandling i utlandet ikke kan oppfylle vilkårene for Forsvarets bistand til politiet? Eller at planlegging i utlandet av terrorhandling i Norge utelukker slik bistand? Videre; hva med terrorhandlinger begått av utenlandske borgere i utlandet mot norske statsborgere eller vitale norske interesser? Er da Forsvarets bistand til politiet utelukket? Også hvis relevante bevis eller sensorer befinner seg innenlands? Det er i høringsnotatet ikke drøftet hvorfor dette vilkåret stilles. Straffeloven § 147a omhandler også terrorhandlinger hvor virkningen er ment til å inntre eller inntre utenfor landets grenser. Bestemmelsens bokstav b «å skape alvorlig frykt i en befolkning» omfatter for eksempel også en befolkning utenfor landets grenser, se Ot.prp.nr.61. (2001-2002) s. 93. Vilåret «innenlandsk» bør utgå.

Kripos prinsipielle syn er at det ikke er fornuftig å oppstille etterretnings- og sikkerhetsstøtte som en egen form for bistand. Bruk av kapasiteter fra Forsvarets etterretnings og sikkerhetselementer kan være svært kontroversielt. Det behøver imidlertid ikke å være det, og på den annen side kan andre deler av Forsvarets kapasiteter være minst like kontroversielle å benytte i en sivil situasjon innenlands. Dette er variabler som må avgjøres konkret i den aktuelle situasjon.

Siden reguleringen også er ment å være uttømmende, synes man ved dette forslaget å utelukke etterretnings- og sikkerhetsbistand til det ordinære politi for situasjoner som ikke kan beskrives som en innenlands sikkerhetstruende hendelse. Vi synes ikke uten videre dette er rimelig. Et eksempel vi ser fra tid til annen er f.eks. drap med påfølgende barnebortføring. Situasjonen kan da være at det er behov for kapasiteter som både politiet og Forsvaret besitter, men som Forsvaret besitter på lokasjoner hvor politiet ikke har tilgang på det samme.

Kripos mener primært at denne type bistand bør følge de generelle regler for bistand, og at det ikke bør oppstilles noen særregler for bistand fra Etterretningstjenesten og Forsvarets sikkerhetsavdeling. Dersom dette likevel gjøres ut fra disse enhetenes særlig sensitive karakter, bør det i hvert fall ikke gjelde for etterretnings- og sikkerhetsmessig støtte fra andre deler av Forsvaret.

Vi viser for øvrig til våre merknader til den foreslåtte § 8 nedenfor.

5. Konkrete merknader til de foreslåtte lovbestemmelser

Til § 1

Vi synes ikke det foreliggende utkast til formålsbestemmelse er god. Formålet med lovgivning er i seg selv ikke «å fastsette bestemmelser». Det er derimot en konsekvens av at lovgiver ser behovet for en lovregulering. Frasen er overflødig, og bør derfor fjernes. Vi mener også at en presisering om at Forsvarets bistand til politiet skjer ved «deres oppdragsløsning» er overflødig. Formålsbestemmelsen kunne f.eks. utformes med mønster i formålsparagrafen i lov om etterretningstjenesten. Et forslag kan være:

Formålet med loven er å legge forholdene til rette for at Forsvaret effektivt kan bidra til samfunns- og statssikkerheten ved å:

- a) avverge luftbårne terroranslag, og b) bistå politiet

Til § 2.

Etter vår oppfatning er formuleringen om at lovens første del gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten uheldig i den forstand at den kan feiloppfattes antitetisk som at dette ikke gjelder lovens andre del. Hele loven vil selvsagt måtte forstås med de begrensninger som måtte følge av folkeretten. Dette følger for så vidt også av politiloven og straffeprosessloven, men vi synes likevel utkastet til § 2 burde revideres ved at henvisningen til «første del» strykes.

Til § 3 tredje ledd.

Her defineres luftfartøy til «... enhver sivil flyvende innretning, bemannet eller ubemannet, drevet frem med motor eller ikke.» Kripos har to merknader til denne ordlyden. For det første mener vi at alternativene «bemannet eller ubemannet» og «med motor eller ikke» er en overflødig utvidelse av lovteksten. Det burde være åpenbart at begrepet «enhver» dekker både bemannet og ubemannet, -med eller uten motor. For det annet stiller vi spørsmål ved om behovet for å begrense definisjonen til sivile flyvende innretninger. Begrensningen er etter det vi kan se ikke begrunnet i utvalgets rapport, men er muligens for å avgrense mot de tiltak som Forsvaret iverksetter i suverenitetshevdelse. At en lov som foreslått ikke inneholder noen begrensninger i så måte burde være nokså selvsagt. Det vi vil stille spørsmål ved, er om definisjonen kan skape uklare hjemmelsspørsmål, f.eks. hvis det dreier seg om et norsk militært luftfartøy som er stjålet eller på annen måte utenfor norsk militær kontroll.

Til § 5

Bestemmelsen synes å forsøke å gi en uttømmende regulering av Forsvarets bistand til politiet ved bl.a. en negativ avgrensning mot hva loven ikke gjelder. Verken kystvaktloven § 21 første ledd eller utøvelse av militær politimyndighet er å anse som

bistand til politiet. Det er derfor unødvendig å fastslå at en lov om militær bistand til politiet ikke gjelder i disse tilfeller. Da hadde det kanskje vært mer hensiktsmessig å avgrense mot tilfeller der politiet og Forsvaret samvirker.

Bestemmelsens andre ledd om at bistand som ikke "omfattes av denne lov" og som ikke er nevnt i andre ledd i paragrafen her, bare kan gis etter beslutning i Forsvarsdepartementet, er i beste fall uklar. Dersom det finnes bistand som "ikke omfattes av denne loven", kan den heller ikke reguleres i denne loven. Vi er usikre på hva departementet har ment, men bestemmelsen kan tolkes som et forsøk på å gi en antitetisk hjemmel for at Forsvarsdepartementet kan tillate bistand på andre vilkår enn det som loven angir. Etter vår oppfatning er dette en alt for vid fullmakt.

Til § 8

Kripos er, som ovenfor nevnt, ikke enig i at etterretnings- og sikkerhetsbistand bør utskilles som en egen bistandsform. Dersom dette likevel skjer, synes vi utkastet til § 8 er tungvint formulert og inneholder unødvendige begrensninger.

For det første synes vi det er underlig at lovteksten henviser til Etterretningstjenesten, når den også skal gjelde tilsvarende for andre deler av Forsvaret. En kan med fordel bytte ut begrepet Etterretningstjenesten med Forsvaret, og sløyfe siste ledd. Vi stiller oss også undrende til at slik bistand kun skal kunne gis ved ekstraordinær "innenlandsk" sikkerhetstruende virksomhet. Dette burde i høy grad også være aktuelt der norske borgere, eller norske interesser, trues av en utenlandsk sikkerhetstruende situasjon. Hertil kommer at det ikke alltid er så lett å sondre mellom innlandsk og utenlandsk, ikke minst gjelder dette i cyberspace. Utkastet legger videre til grunn at bistand kun skal gis ved «virksomhet som det tilligger Politiets sikkerhetstjeneste å forebygge og etterforske.» Dette er ingen hensiktsmessig avgrensning, idet etterforskningskompetansen på dette området ikke er entydig definert. Vi synes heller ikke begrepet virksomhet er treffende, og henvisningen til forebygge og etterforske burde vært alternativ; forebygge eller etterforske.

Det kan videre stilles spørsmål ved om det er nødvendig å oppstille vilkår om at handlingen må være av «ekstraordinær» karakter. Straffeloven § 147a rammer terrorhandlinger som etter sitt innhold må kunne sies å være «ekstraordinære», ved at det er handlinger som truer samfunns- og statssikkerheten. En henvisning til handlinger som rammes av § 147a må derfor være tilstrekkelig. Uansett skal en eventuell anmodning om bistand skjønnsmessig vurderes ut fra hva som anses hensiktsmessig og nødvendig. Siste vilkår som stilles i bestemmelsens første ledd er at bistanden «klart vil medføre en mer effektiv og hensiktsmessig oppdragsløsning». Dette er overflødig, hensett til at lovforslagets § 9 stiller som forutsetning for Forsvarets bistand til politiet at Forsvaret på den måten «bidrar til at politiet kan løse sitt oppdrag på en hurtigere og mer hensiktsmessig måte enn ved bruk av politiets ressurser». Nevnte formulering i § 8 første ledd kan derfor fjernes.

I tredje ledd fastsettes det at informasjon som Etterretningstjenesten innhenter eller kommer i besittelse av som følge av bistanden er Politiets sikkerhetstjenestes eiendom. Vi synes selve eiendomsbegrepet er malplassert i denne sammenheng, og i hvert fall hva gjelder straffesaksopplysninger kan dette ikke være riktig.

Vi tror § 8 kunne forenkles f.eks. i retning av:

”Forsvaret kan bistå politiet med:
innhenting, utveksling og analyse av informasjon, og
personell og utstyr til slik informasjonsbehandling

for å forebygge eller etterforske handlinger som rammes av lov av 22. mai 1902 nr. 10 § 147a eller lov av 20. mai 2005 nr. 28 §§ 131-133.

Lov av 20. mars 1998 nr. 11 om Etterretningstjenesten §§ 3-5 gjelder ikke for slik bistand.”

Til § 9

Bestemmelsen forutsetter at det skilles mellom forhåndsplanlagt bistand og krise/akuttsituasjoner. Vi er kritiske til at et slikt skille tas inn i en lov, fordi det vil kunne skape unødige forsinkelser hvis det oppstår tvil og uenighet om det er tale om den ene eller annen form. Vi ser at spørsmålet om det er en akutt krise eller en forhåndsplanlagt aksjon kan ha betydning for om bistand innvilges, samt for kostnadsspørsmål mv, men dette er forhold som kan avklares mellom departementene og ikke behøver å lovfestes.

Til § 10

I utkastet § 10 siste ledd bestemmes det at ”den politimester” som anmoder Forsvaret om bistand har overordnet ledelse av operasjonen. Dette er en direkte videreføring av gjeldende instruks og første ledd. Vi synes imidlertid bestemmelsen er unødvendig. Det må være tilstrekkelig å påpeke at ansvaret er politiets, og så må den konkrete ansvarsplassering skje på samme vis som ellers når politiet utøver myndighet. Etter vår oppfatning kan det stilles spørsmål ved om bestemmelsen kan tenkes å endre karakter når den flyttes fra en forskrift og opp til formell lov med den endring i rettskildemessig trinnhøyde dette gir. Ved en pågående aksjon kan det tenkes at det blir aktuelt å flytte ansvaret fra en politimester til en annen. Etter gjeldende regelverk er det ikke tvil om at politidirektøren (og hva gjelder etterforskning; riksadvokaten) kan gjøre dette. Vedtas det en lovbestemmelse som foreslått, vil både lex specialis-prinsippet og lex posterior-prinsippet kunne trekke denne myndighet i tvil. Det vil være uheldig. Bestemmelsen bør derfor endres til at: ”Det er politiet som har det overordnede ansvar for operasjonen.”

§ 10 annet ledd forutsetter at Forsvarets bistand gjennomføres som et selvstendig militært oppdrag. Vi er enige i at dette er et naturlig utgangspunkt, og at det er vanskelig å tenke seg at håndhevelsesbistand gis på annen måte. Vi synes imidlertid ikke det bør gjelde unntaksfritt, i det i noen sammenhenger bør åpnes for at personell fra politiet og Forsvaret settes på samme arbeidsoppdrag, f.eks ved etterretningsinnsamling, bearbeidelse og analyse. Også hendelser i cyberspace kan medføre at krisehåndteringen best skjer ved at politiet og Forsvaret samvirker. § 10 annet ledd bør derfor modifieres, til eksempelvis at Forsvarets bistand gjennomføres normalt som et selvstendig militært oppdrag. Bestemmelsen er vel egentlig overflødig, idet dette spørsmålet ligger utenfor det som må lovreguleres.

§ 10 siste ledd fastsetter at det er Politimesteren som har overordnet ansvar for at midler som tas i bruk under bistandsoppdraget ikke overskrider rettslige og andre grenser satt for politiets virksomhet. Deretter følger en henvisning til politiloven og "annet relevant regelverk", etterfulgt av en gjengivelse av forholdsmessighetsprinsippet. Avslutningsvis bestemmes det at politimesteren i tillegg gir "...nødvendige retningslinjer og tildeler begrenset politimyndighet når det anses påkrevet."

Etter vår oppfatning er dette leddet lovteknisk uheldig utformet. Første setning er unødvendig, idet dette implisitt følger av første ledd. Dersom den likevel skal stå, bør begrepet politimesteren erstattes med politiet av samme grunner som anført i forhold til første ledd. Henvisningen til politiloven og "annet relevant regelverk" bør bort idet det er opplagt at politiloven og annet relevant regelverk danner rettslige rammer for politiets virksomhet. På samme vis er leddets siste setning helt overflødig. Det er selvsagt at politimesteren gir retningslinjer og tildeler begrenset politimyndighet dersom dette virkelig anses nødvendig og påkrevet. Henvisningen til forholdsmessighetsprinsippet er også helt unødvendig, idet dette, som følger både av politiloven og straffeprosessloven, vil være en del av de rettslige rammer.

Utkastet til § 10 siste ledd bør strykes.

6. Avsluttende kommentar

Arbeidsgruppens rapport er etter vårt skjønn preget av vesentlige mangler. Juridisk og prinsipielt viktige spørsmål er oversett, eller i det minste for overfladisk behandlet. De konkrete forslag til lovtekst synes lovteknisk svake.

Globalisering og samfunnsutviklingen for øvrig medfører nye utfordringer for myndighetene, både innenlands og utenlands. Militær bistand til politiet burde etter vår oppfatning utredes bredere og grundigere enn det er gjort her. Herunder burde en se hen til tilfeller der det kan være aktuelt at Forsvaret og politiet samvirker, samt se nærmere på om det forhold at Forsvaret i økende grad deltar i internasjonale operasjoner av rettshåndhevende karakter bør ha betydning for utformingen av regelverket. Håndteringen av trusler i cyberspace er et annet eksempel på et praktisk viktig område hvor det er behov for en rolleavklaring, og hvor det kan tenkes at det bør utvikles andre former for bistandskonsept og samspill enn for øvrig.

Kripos anbefaling er at lovforslaget slik det nå foreligger stilles i bero og at det iverksettes ytterligere utredningsarbeide. Eventuelt kan man for å fjerne den tvil som måtte foreligge med hensyn til om gjeldende instruks er forenlig med Grunnloven, regulere det som anses nødvendig for å tilfredsstille kravet om lovhjemmel i Grunnlovens 99 annet ledd. En slik lovfesting bør etter vår oppfatning skje i politiloven og behøver ikke å være mer komplisert enn å overføre dagens bestemmelser om håndhevingsbistand i nåværende instruks § 13 til politilovens kapittel IV.

Med hilsen


Ketil Haukaas



POLITIET

Politidirektoratet

Deres referanse
201301622

Vår referanse
2013/00881-3 008

Dato
27.09.2013

Høring - ny lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og forsvarrets bistand til politiet

Det vises til Politidirektoratets brev av 07.08.2013 og Forsvarsdepartementets brev av 11.07.2013.

1. Innledning

Grunnlovens § 99 2.ledd forbyr i fredstid all bruk av militær makt overfor rikets borgere, som ikke er spesielt hjemlet i lov. Regulering gjennom instruks eller sedvane av Forsvarets bistand til politiet er således ikke et hjemmelsgrunnlag som er i overensstemmelse med Grunnlovens føringer. Vi finner det derfor positivt at det nå fremmes forslag om lovforankring slik at fortsatt bistand fra Forsvaret til politiet sikres et hjemmelgrunnlag i tråd med Grunnlovens bestemmelser.

Spørsmål om og eventuelt hvordan Forsvaret skal bistå politiet er et spørsmål av stor prinsipiell og politisk betydning for vår rettstat og førende for vår rettsstat og samfunnsstruktur. Dette tilsier at spørsmålet bør gis en åpen og demokratisk vurdering, herunder en politisk behandling og beslutning. Et lovforslag som må undergis Stortingets behandling vil i noen grad sikre nettopp dette.

All bruk av militær makt overfor egne borgere i fredstid vil innebære unntak fra Grunnlovens klare utgangspunkt om at militæret ikke skal anvende makt overfor egne borgere. Dette er et ansvar som etter vår samfunnsordning tilligger politiet. Videre ligger det inn under politiets samfunnsoppdrag både å forebygge kriminalitet, herunder terror samt påtale straffbare forhold. Hvordan Forsvaret skal bistå politiet må ikke i alene vurderes og avgjøres på bakgrunn av hvem som i dag besitter ulike ressurser, men avgjøres med utgangspunkt i hvilken samfunnsaktør som ut fra vår lovgivning og demokratiske samfunnsstruktur skal ivareta oppgavene. Den etat som er gitt et samfunnsoppdrag bør som utgangspunkt også gis nødvendige rammer og ressurser til å utføre sitt oppdrag på en god og hensiktsmessig måte. Muligheter for bistand fra Forsvaret til politiet løser ikke de

Asker og Bærum politidistrikt

utfordringer av ressursmessig art som bl.a. Gjørv-rapporten påpeker. Det er her særlig viktig å fremheve at bistandsressurser fra andre aktører i liten grad vil være tilgjengelig i akutfasen av en krise. Erfaringsmessig er det på dette tidspunkt at behovet for ressurser er størst, og ressursene også er av størst betydning for å avverge skade samt opprettholde ro og orden. I denne fasen vil politiet, som nød-etat, innen egne ressursammer måtte håndtere en oppstått krise. Det er derfor av stor betydning for samfunnssikkerheten at nettopp nød-etatene sikres nødvendige ressursrammer dersom man skal sikre en økt samfunnssikkerhet slik formålet med lovforslaget prentenderer.

Vi tillater oss innledningsvis å stille spørsmål ved om en egen lov for å regulere Forsvarets bistand til politiet er hensiktsmessig. Politiets samfunnsoppdrag og rammene for etatens virksomhet følger i utgangspunktet av politiloven. Vi finner det derfor mer praktisk og formålstjenlig at spørsmål om bistands fra andre etater reguleres her. Dette fremstår som en lovteknisk bedre løsningen og vil sikre at utfyllende bestemmelser i form av forskrift eller instruks forankres i politiloven med administrativt ansvar i JBD, noe som også vil legge bedre til rette for en politifaglig forankring.

I henhold til høringsnotatet fremkommer det ikke opplysninger om at Politiet har vært involvert i lovforarbeidet. Dette fremstår som påfallende og det ville ha styrket både forslaget innhold og troverdighet om dette i større grad var forankret i politiet.

2. Nærmere om lovforslaget ulike bestemmelser

Vi gir nedenfor fortløpende kommentarer til enkelte av lovutkastet bestemmelser

2.1 Formål

Ad § 1 Formål

Det anføres i høringsnotatet at formålangivelsen er justert i henhold til gjeldene rett. Det kan imidlertid synes som om Forsvarets samfunnsoppdrag med lovutkastet ordlyd gis en generell utvidelse i forhold til ansvar overfor det sivile samfunn i fredstid. Dette finner vi betenkelig, da eventuell utvidelse er av stor prinsipiell betydning for vår samfunnsordning og således bør undergis grundige drøftelser. Det synes videre grunn til å stille spørsmål ved om en slik vid formålangivelse som ordlyden pretenderer kan anses å være i strid med Grunnloven.

2.2 Første del. Forsvaret ansvar for å avverge luftbårne terroranslag

Forholdet som her ønskes lovforankret har stor prinsipiell og politisk betydning. Det hadde derfor vært ønskelig om høringsnotat hadde undergitt spørsmålet en langt grundigere drøfting. Det anføres i høringsnotat at dette langt på vei er en kodifisering av gjeldene sedvane og ikke innebærer noen utvidelse av Forsvarets myndighetsområde. Vi tillater oss å stille spørsmål om dette medfører riktighet med den ordlyd og fortolkning av denne som er foreslått i § 3.. Vi kommer nærmere tilbake til dette i våre kommentarer til de enkelte paragrafene.

Ad § 3 Definisjoner

Ved angivelsen av hva som skal omfattes av begrepet "luftbårne terroranslag" gis i paragrafen en generell henvisning til straffelovens § 147 a. Straffelovens § 147 a er svært

vidtfavnende i sin henvisning til straffebud/forhold som under gitte forhold skal anses som straffbare terrorhandlinger. Det synes berettiget å spørre om ethvert av disse forholdene, selv om de fryktes utøvd gjennom bruk av luftfartøy, omfattes av det som ut fra sedvane har vært ansett som terroranslag som Forsvaret skal avverge. Det hadde vært ønskelig med en mer omfattende vurdering av denne problemstillingen i høringsnotatet, og vi stiller spørsmål ved om ikke en slik generell henvisning som lovforslaget legger opp til innebærer en faktisk utvidelse av hva som har vært ansett som sedvane på området.

I siste ledd gis videre en definisjon av hva som skal anses som "luftfartøy" – dvs "enhver flyvende innretning". Også her tilsier ordlyden et meget vidtrekkende omfang uten at spørsmålet er gitt noen grundig vurdering i høringsnotatet. Høringsnotatet viser dog til at alle former for "droner" skal omfattes. Vi tillater oss også her å stille spørsmål ved om ikke lovforslaget ved en slik fortolkning går lengre enn det som har vært ansett som sedvane på området. Vi mener at sedvanen har vært begrenset til anslag med mer tradisjonelle luftfartøy. Sett hen til at det kan forventes en økt bruk av droner og andre mindre luftbårne innretninger i takt med den tekniske utviklingen på området kan den tolkning som høringsnotatet legger opp til innebære en betydelig utvidelse av Forsvarets ansvarsområde. Spørsmålet om bruk av droner og andre mindre luftfartøy automatisk skal legitimere en militær operasjon bør derfor undergis en bredere og mer prinsipiell diskusjon.

Ad § 4. Overordnet ansvar

Til tross for at det i høringsnotatet hevdes å være en etablert "sedvane" for at luftbårne terroranslag skal håndteres av det militæret, mener vi også dette spørsmålet burde vært undergitt en bredere drøftelse i høringsnotatet.

All inngripen fra Forsvaret i fredstid innebærer som nevnt brudd med Grunnloven og grunnleggende prinsipper i vår rettstat og et liberalt demokrati. Vi er derfor av den oppfatning at også denne typen bistand bør utøves under ledelse av politiet slik som øvrig bistand. Vi har forståelse for høringsnotatets anførsler om at denne typen angrep bør avverges raskt og med nødvendig tyngde, men vil på den annen side anføre at det bør vurderes muligheter for å etablere praktiske samhandlingsrutiner som sikrer en rask avklaring slik at man unngår brudd med Grunnlovens utgangspunkt og en forrykning av ansvarsforholdene i vår samfunnsordning. Det hadde vært ønskelig om høringsnotatet hadde en nærmere prinsipiell drøftelse av problemstillingen.

2. 3 Annen del. Forsvarets bistand til politiet

Ad §5 Virkeområde

Bestemmelsen synes å ha et noe annet omfang enn hva som følger av nettopp revidert Bistandsinstruks. Det gis ikke noen nærmere drøftelse eller begrunnelse for dette i høringsnotatet utover at det på generelt grunnlag anføres at Forsvaret vil gi utfyllende bestemmelser til loven. Da vi som nevnt er av den oppfatning at forholdene som lovforslaget omfatter bør forankres i politiloven følger det av dette, som nevnt, at det bør være Justis og beredskapsdepartementet i samråd med politiet som eventuelt skal fastsette utfyllende bestemmelser.

Når det gjelder § 5 tredje ledd finner vi det noe underlig at det henvises til at Forsvaret, utover bistand som er nevnt i lovforslaget, skal kunne yte bistand til politiet etter beslutning fra Forsvarsdepartementet. Lovutkastet formulering kan oppfattes som å være i strid med Grunnlovens utgangspunkt på dette området og samsvarer i liten grad med bakgrunnen for

foreliggende lovutkast som nettopp er å sikre en nødvendig lovforankring av Forsvarets bistand til politiet. En slik lovforankring kan ikke sies å være oppfylt gjennom en henvisning til at Forsvarsdepartementet kan beslutte "annen bistand".

Ad § 8 Etterretnings og sikkerhetsbistand

Det fremgår ikke av høringsnotatet at dette er en form for bistand som Politiets sikkerhetstjeneste har ytrer ønske om å etablere. En slik bistand som foreslått i lovutkastet knyttet til innenlandske forhold synes betenkelig da den lett vil føre til en sammenblanding av de to enhetenes ansvarsområder og det blant allmennheten lett vil oppstå usikkerhet omkring forvaltningen av opplysninger mv. Den formen for bistand som her omtales har ikke noen sedvanemessig forankring og igjen savnes en mer omfattende og prinsipiell drøftelse av spørsmålet. Vi er av den mening at en slik bistandsordning ikke bør innføres uten etter uttrykkelig ønske fra og etter et konkret behov hos PST.

Ad § 9 Forutsetninger for bistand

Det fremgår av lovutkastet at Forsvaret skal bidra til at politiet skal løse sitt oppdrag på en "...hurtigere og mer hensiktsmessig måte...". Ses det hen til lovutkastet § 4 om etterretnings- og sikkerhetsbistand anvendes uttrykket "en mer effektiv og hensiktsmessig oppdragsløsning". Dersom det ikke med hensikt er benyttet ulik ordlyd for å markere ulike forutsetninger for når de ulike typene bistand skal finne sted, bør ordlydene i de to paragrafene språklig sett harmoniseres. En alminnelig ordfortolkning vil vel tilsi at § 9, med sin foreslåtte ordlyd, må oppfattes som noe mer begrensende enn hva som følger av ordlyden nåværende utkast til § 4.

Ad § 10 Ansvar og ledelse

Det er positivt at lovutkastet tydeliggjør at anmodende politimester har den overordnede ledelsen av bistandsoppdragene. Vi er noe betenkt over at det i paragrafens andre ledd henvises til at Forsvarets bistand er en selvstendig militær aksjon. En slik begrepsbruk kan skape usikkerhet omkring politiets ansvar og samsvarer i liten grad med at bistanden er et oppdrag under ledelse av politiet. Uttrykket bør derfor unngås. Det anføres i høringsnotatet, side 23, at Forsvaret kan sette begrensninger i politiets rett til å avbryte gjennomføringen av et oppdrag som Forsvaret har igangsatt. Dette samsvarer ikke med at bistanden skjer under ledelse av politiet. At politiet har ledelsen av oppdraget må også innebære at det er opp til politiet å beslutte når oppdraget eventuelt skal avsluttes. Det bør presiseres at Forsvarets gjennom sin sjef for oppdraget skal implementere politiets oppdrag og ikke opptrer på selvstendig grunnlag.

I paragrafens tredje ledd henvises til at politimesteren er ansvarlig for at bistandsoppdrag skjer innen rettslige rammer for politiets virksomhet og det henvises konkret til politiloven. Det burde i denne sammenheng også vært en særlig henvisning til politiets våpeninstruks for å sikre en tydelig angivelse av hvilket regelsett som kommer til anvendelse ved eventuell våpenbruk.

De forholdsmessighetsvurderinger som er oppregnet i lovutkastet synes å være tatt mer eller mindre ordrett ut fra politiloven. Rent lovteknisk burde det vært gitt en henvisning til politiloven, slik at det ikke er noen tvil om at det er likeartede vurderinger som skal ligge til grunn.

2.4 Tredje del. Avsluttende bemerkninger

Ad § 11 Utfyllende bestemmelser

Som allerede nevnt mener vi at lovutkastet bør innarbeides i politiloven og det vil da være Justis og beredskapsdepartementet som eventuelt administrerer utfyllende bestemmelser.

Med hilsen

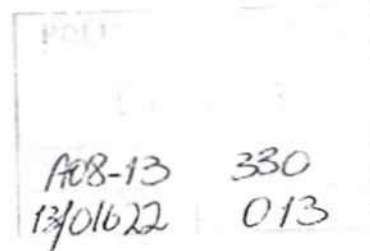
Ingrid Wirum
politimester

Saksbehandler:

Tlf:



Politidirektoratet
P.b. 8051 Dep.
0031 OSLO



Deres referanse
201301622-4

Vår referanse
2013/00950-3 008

Dato
01.10.2013

Høring - ny lov om forsvarrets ansvar for å avverke luftbårne terroranslag og forsvarrets bistand til politiet

Det vises til Politidirektoratets brev av 7. august 2013 med frist for oversendelse av høringsvar tirsdag 24. september 2013.

Det vises videre til samtale med avdelingsdirektor Kaare Songstad, for utsatt høringsfrist herfra.

Etter gjennomgang av Forsvarsdepartementets høringsbrev og høringsnotat av 11. juli 2013 og Forsvarsdepartementets av, anføres følgende:

Presiseringen om at det er politiet som har ansvaret for å forebygge og bekjempe terror som ikke er å anse som et væpnet angrep er grunnleggende og forende for Forsvarets rolle i forhold til politiet.

Med foranstående utgangspunkt støtter vi at Forsvarets bistand til politiet, med fokus på effektive prosedyrer og bedre samhandling videreutvikles og forsterkes, samtidig som ansvar og juridiske rammer ivaretas. Det grunnleggende er at landet er i stand til å bruke sine ressurser for å bidra til stats- og samfunnssikkerhet.

Som et generelt utgangspunkt støttes forslaget om å lovregulere Forsvarets bistand til politiet.

Om forsvarrets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag:

Forsvarsdepartementets forslag om å lovregulere Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag gis støtte.

Med utgangspunkt i denne type angreps karakter, fremstår det som hensiktsmessig at Forsvaret i fredstid har et tydelig ansvar for å håndtere luftbårent terrorangrep, enten angrepsflyet kommer inn over norsk territorium fra utlandet eller har startet sin ferd i

Vestoppland politidistrikt

Politimesteren, besøk: Ibsengate 1
Post: Postboks 54, 2801 Gjøvik
Tlf: 61 15 13 00 Faks: 61 15 15 16
E-post: post.vestoppland@politiet.no

Org. nr.: 974762005
Bankgiro: 7694.05.05247

Norge. Slike situasjoner kan oppstå uten forvarsel og tiden til å skaffe seg en situasjonsforståelse vil kunne være svært kort. Det er angrepets art som her må være det avgjørende. En er enig i at ansvar for slike handlinger må være klarlagt på forhånd.

I høringsnotatet nevnes at Forsvarets beredskapssystem åpner for iverksettelse av visse typer tiltak enten gjennom forsvarsministeren, forsvarssjefen eller på lavere nivå.

Det er under planlegging å etablere et nasjonalt beredskapssenter for politiet, samt en operasjonssentral som kan håndtere hendelser på nasjonalt nivå. Det bør vurderes å se på rutiner og ansvarsfordeling mellom Forsvaret og politiet, som sikrer beslutninger gitt på bakgrunn av politiarbeidstekning og rettsikkerhetsprinsipper, herunder i hvilken grad politiet på nasjonalt nivå kan koples inn i beslutningsprosessene.

Om Forsvarets bistand til politiet:

Forsvarsdepartementets forslag om å lovregulere Forsvarets bistand til politiet i tråd med dagens bistandsinstruks gis støtte.

At det i tillegg til loven må gis utfyllende bestemmelser om prosedyrer og behandling av bistandsanmodninger, forholdet mellom politisjef (politimester) og militær sjef for bistandsenheten mv er nødvendig. I den foreslåtte loven bør imidlertid politimesterens totalansvar fremkomme.

I høringsnotatet (side 11) nevnes at man gjennom utfyllende bestemmelser vil kunne forsikre seg om at beslutningsmyndighet er plassert slik at beslutning vil kunne treffes i tide av kompetent organ. I denne sammenheng gis det støtte til differensierte prosedyrer, slik at beslutningsmyndighet for mer standardisert bistand kan delegeres lengre ned, for å sikre hurtig og effektiv bistand.

I høringsnotatet presiseres at lovforslaget ikke gir Forsvaret plikt til å yte politiet bistand. I tilfeller hvor det ikke foreligger juridiske eller politiske forhold, som tilsier at Forsvaret bør foreta en selvstendig vurdering, kan man se for seg en plikt til å bistå politiet. At Forsvaret ikke skal ha noen plikt til å bistå, representerer en usikkerhet for politiet, som i gitte situasjoner vil kunne medføre at politiets evne til å forebygge, avdekke og bekjempe alvorlig kriminalitet blir skadelidende.

Dersom Forsvaret ikke skal ha noen plikt til å bistå politiet, viser det viktigheten av at politiet gis ressurser til å håndtere flest mulig situasjoner og hendelser selv uten bistand. Dette gjelder både i forhold til størrelsen på politistyrken, utstyr, materiell, transportkapasitet, tilgang til metoder med mer.

I høringsnotatets underkapittel 3.5.2.1 om spørsmålet om utvidelse av Forsvarets rolle i forbindelse med kriminalitetsbekjempelse (side 12), er det vist til arbeidsgruppen som hadde som mandat å gjennomgå bistandsinstruksen av 2003. Arbeidsgruppen konkluderer med at det ikke er ønskelig å utvide Forsvarets bistand til politiet til å omfatte vakt og sikring i tilfeller av alminnelig bistand. Vakt og sikring skal altså kun gjelde tilfeller av handhevelsesbistand. Utgangspunktet er at det fortsatt skal være et klart skille mellom sivile og militære oppgaver, herunder at det er politiets oppgave å bekjempe kriminalitet, hvilket vi er enig i skal være et grunnleggende prinsipp.

Det kan være behov for alminnelig bistand fra Forsvaret til politiet knyttet til katastrofer, særlig naturkatastrofer, hvor vakt og sikring vil være et naturlig oppdrag – ikke for å avverge kriminalitet – men for å hindre at personer kommer inn i farlig område. Det kan oppstå situasjoner, for eksempel i forbindelse med flom, hvor det må være et vakthold over større geografiske områder over lengre tidsrom. I slike situasjoner vil Forsvarets personell kunne være en sentral ressurs for best mulig samfunnssikkerhet, særlig sett i forhold til at politiresserven vil bli foreslått nedlagt og at Siviltforsvarets personell kan være bundet opp i annet redningsarbeid. Det må fremkomme tydelig i den foreslåtte loven eller i de utfyllende retningslinjene at det er adgang til å benytte Forsvarets personell på denne måten, slik det fremkommer i horingsnotatets underkapittel 4.2.2.1.2 om vakt sikring (side 21).

Om Forsvaret etterretnings- og sikkerhetsbistand, jf. 3.5.2.1.1 (side 12):

Det er mye som taler for at samfunnet bør kunne bruke Forsvarets kapasiteter som kan bidra til norske myndigheters samlede evne til å forebygge og bekjempe alvorlig innenlandsk kriminalitet og trusler innen for PST sitt saklige kompetanseområde.

Det er også vist til FSAs avdeling for militær kontrakterretning som i stor grad har arbeidsoppgaver som er sammenfallende med PSTs arbeidsoppgaver i fredstid (kontraterrorisme, kontrakterretning og kontraekstremisme).

Etterretning og overvåking av sivile er et svært sensitivt område, hvor hensynet til rettsikkerhet og menneskerettigheter på mange områder er fremtredende, og berører de grunnleggende prinsippene for bruk av militært personell mot sivile, jf. Grunnloven § 99.

Det må være en forutsetning at slik bistand kun kan gis i ekstraordinære og klart avgrensede situasjoner innenfor PST sitt saklige kompetanseområde og etter anmodning og ledelse fra PST.

Om Kystvakten og Forsvarets myndighetsutøvelse på landegrensen:

Det er uheldig at Forsvarets hjemler for å kunne gi bistand til politiet spres til mange spesiallover i stedet for en lov.

Både Kystvakten og Forsvarets enheter som utfører kontroll på landegrensen utfører myndighetsutøvelse på vegne av politiet. Disse enhetens daglige tjenesteutførelse faller utenfor bistandskategoriene.

Det gis støtte til at særlovene for disse militære enhetene opprettholdes.

Om forutsetninger for bistand, ansvar og ledelse mv.:

I underkapittel 4.2.2.3.1 om etterforskning av situasjoner med bistand av Forsvaret – forholdet mellom disiplinærmessig reaksjon og straff, vises det til Spesialenheten for politisaker og Riksadvokatens adgang til i hvert tilfelle å vurdere om Forsvarets personell skal etterforskes av Spesialenheten.

Spesialenheten er opprettet for å sikre kontroll av politiets tjenesteutførelse overfor befolkningen ved en uavhengig og tillitsvekkende etterforskning. Dette er særlig viktig der


politiet har brukt makt og utført tjenestehandlinger, som har medført at noen har blitt alvorlig skadet eller mistet livet.

Det fremstår som et åpenbart utgangspunkt at Forsvarets personell, som under bistand til politiet kommer i en situasjon hvor ansatte i politiet ville blitt underlagt etterforskning av Spesialenheten, automatisk blir etterforsket på samme måte. Militært personell som er avgitt til å bistå politiet er underlagt politimesterens ansvar og myndighet, utfører således polititjeneste og bør underlegges samme kontrollregime. Hensynene til likebehandling, rettsikkerhet, forutsigbarhet og tillit til samfunnets kontrollmekanismer tilsier dette.

De retningslinjer og innarbeide rutiner som gjelder for polititjenestepersoner, for å sikre bevis og tillit, bør også gjelde for militært personell som bistår politiet.

Hensynet til å balansere mellom straffesporet og disiplinærsplet er det samme for ansatte i politiet som for ansatte i Forsvaret.

Med hilsen



J. Martin Welhaven
Politimester

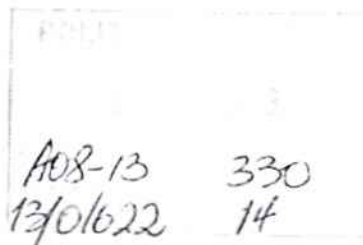


MOTTATT

02 OKT 2013

POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051, Dep.
0031 Oslo



Deres referanse	Vår referanse	Dato	Unntatt offentlighet: Offl.13.1/12.1 c/f. 24.2
	Annette Sjøli, 48 88 75 80 13/01608-3	1.10.13	

Høring - ny lov om forsvarrets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og forsvarrets bistand til politiet

Det vises til høringsnotat av 11.7.2013 vedrørende ny lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet.

FOR 2012-06-22 nr 581: Instruks om Forsvarets bistand til politiet er i dette høringsvaret omtalt som Bistandsinstruksen.

Innledningsvis ønsker Troms politidistrikt å understreke betydningen av Nasjonalt beredskapssystem (NBS) som består av Beredskapssystem for Forsvaret (BFF) og Sivilt beredskapssystem (SBS). Hensikten med dette systemet er forhåndsplanlagte handlemåter for å forebygge eller redusere skadeomfang ved kriser, katastrofer, terroranslag og krig. I høringsnotatets punkt 3.1.1.1 er det skrevet: "Det kan imidlertid ikke utelukkes at et terroranslag kan ha en slik art og et slikt omfang at det vil kunne konstateres å utgjøre et brudd på folkerettens regler om fred og sikkerhet, herunder et væpnet angrep på Norge. Det vil da være Forsvarets eget ansvar, og ikke politiets, å bekjempe et slikt angrep. Det understrekes at handlemåtene for å vurdere trussel og tiltak mot dette er forankret i NBS og Troms politidistrikt stiller seg undrende til at dette er tatt med i høringsnotatet. Dette kan skape tvil om roller og ansvar.

En eventuell ny lov skal tydeliggjøre ansvar og roller, samt utdype praktiske forhold knyttet til bistand fra Forsvaret. Lovforslaget som er vedlagt høringsnotatet gir liten tilleggsverdi i forhold til gjeldende instruks, hvilket er beklagelig. Det er allerede en rekke lover, forskrifter og instruksjoner som regulerer samarbeidet mellom Forsvaret og politiet. Mangfoldet på unntak fra gjeldende Bistandsinstruks er beskrevet i Bistandsinstruksen § 2.

Politimesteren
Troms politidistrikt

Grønnegata 122
9291 TROMSØ

Høringsnotatet beskriver en del av de regler som gjelder for forsvarets bistand til politiet, og drøfter om dette burde vært bedre samordnet. Etter vår mening burde dette vært utredet ytterligere. Som et eksempel på dette kan nevnes Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig¹. Formålet med denne instruksjonen er å fastsette bestemmelser for ansvarsforhold og samarbeid om politiets og Forsvarets objektsikring ved bruk av sikringsstyrker. Denne instruksjonen synes ikke tatt med i drøftelsene.

Vi mener videre at lovforslaget er u hensiktsmessig bygget opp. Det som burde fremkommet som et unntak, fremstår som hovedregelen. Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag burde kommet sist i lovforslaget, i den grad dette overhodet hører hjemme her. I den grad dette skal lovreguleres er det uansett viktigst å få på plass hvem som har ansvaret for å avgjøre hvilken situasjon man står overfor, noe som ikke er omhandlet.

Grunnloven § 99 setter rammer for forsvarets bistand til politiet, men grensene bør drøftes mer konkret. Som et eksempel kan nevnes at Troms politidistrikt nylig fikk avslag på anmodning om håndhevelsesbistand knyttet til bruk av eventuell makt mot sivilbefolkningen i forhold til politimesterens beslutning om tvungen evakuering. Selv om anmodningen var fremsatt under en øvelse (Barents Rescue 2013) er det allikevel grunn til å se nærmere på hvilken type maktbruk Forsvaret kan utøve mot sivilbefolkningen i den hensikt å forebygge tap av liv og helse.

Det synes som om høringsnotatet er mer opptatt av å beskrive Forsvarets muligheter enn å foreslå en lov som svarer på politiets behov. Troms politidistrikt mener at Bistandsinstruksjonen i sin nåværende form i grove trekk dekker rammene for Forsvarets bistand til politiet på en bedre måte enn lovforslaget. De egentlige utfordringene ligger i hva Forsvaret faktisk kan bistå med, for eksempel:

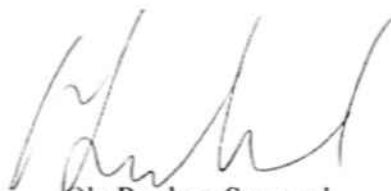
- Forutsigbarhet knyttet til bistand fra Forsvaret, herunder
 - Om politiet får bistand
 - Når politiet får bistand
 - Hvilken ressurs som blir gjort tilgjengelig for politiet
 - Definisjon på "akutte samfunnsikkerhetsbehov"
 - Kostnader
- Saksbehandlingstid i forhold til tidskritiske anmodninger om håndhevelsesbistand
- Begrenset politimyndighet og uniformering av Forsvarets personell som tildeles denne myndigheten
- Rules Of Engagement (ROE)

¹ FOR 2012 – 08 – 24 Nr 827: Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig

- Forskjellige fortolkninger på hva som er alminnelig bistand og hva som er håndhevelsesbistand
- Hvilke oppgaver Forsvaret kan løse
- Kompetanse i forhold til tildeling av begrenset politimyndighet og hvor Forsvarets militære politimyndighet gjelder

Mangel på forutsigbarhet i alle nevnte aspekter i forhold til Forsvarets bistand, gir politiet utfordringer ikke bare i forhold til å løse de aktuelle utfordringene, men har også konsekvenser for trening og øvelser. Dette har igjen negativ innvirkning på den reelle evne til samhandling.

Etter vår mening berører høringsnotatet en rekke sentrale problemstillinger som krever videre utredning før et eventuelt lovforslag fremmes. I tillegg er det som vist ovenfor spørsmål som ikke er utredet. Etter vår mening er dette spørsmål som er for viktig til å bli vedtatt med det saksunderlaget som nå foreligger.



Ole Bredrup Sæverud
Politimester



Kurt Pettersen
stabssjef/politistasjonssjef

Saksbehandler:
Annette Sjøli
politioverbetjent

Høringsuttalelse fra Rogaland politidistrikt til ny lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet

Det henvises til høringsbrev av 11. juli 2013.

Innledningsvis vil vi peke på at Forsvaret er en viktig aktør som etter omstendighetene kan gi politiet verdifull bistand. Etter vår oppfatning er det avgjørende at militær bistand skjer under klare hjemmelsgrunnlag, klare regler og prosedyrer. Videre er det etter vårt syn viktig at rolleblanding unngås. Det er slik vi ser det risiko for at en feiloppfatning av samvirkeprinsippet kan bidra til at man ikke er tilstrekkelig oppmerksom på de ulike roller forsvaret og politiet har i samfunnet. Dermed kan man risikere at man i velmente ønsker om å "utnytte samfunnets samlede ressurser mest mulig effektivt", eller tilsvarende formuleringer, kan trå feil i forhold til anvendelse av militær makt mot borgerne. Reglene som foreslås i utkastet må derfor utformes slik at uklarheter unngås.

Militær bistand er praktisk i en rekke tilfeller. Vårt politidistrikt har erfaring med slik bistand både i øvelsessammenheng og i reelle tilfeller. Erfaringene er gode. Et avgjørende suksesskriterium er rolleforståelse på begge sider.

De prinsipielle spørsmål knyttet til Grunnloven § 99, 2.ledd er avgjørende og må vises større oppmerksomhet. Tidligere høyesterettsjustitiarius Carsten Smith skrev en kronikk i Aftenposten 18. juli 2013 der han reiser de sentrale spørsmål i saken. Vi er enig i hans vurdering av lovforslaget. Likeledes har advokat Bjørn Stordrange skrevet et innlegg i Dagens Næringsliv 25. juli 2013 som vi i det vesentlige er enig i. Den omstendighet at et lovforslag får slik oppmerksomhet i den offentlige debatten er i seg selv et argument for en bredere og dypere behandling av lovforslaget. Terrorhendelsene 22. juli aktualiserte samfunnssikkerhetsspørsmål og samfunnets samlede evne til å håndtere alvorlige hendelser. Det er nå på tide å gå dypt inn i de prinsipielle spørsmålene med noe distanse til den konkrete hendelsen.

Vi har fått fristutsettelse til i dag med å levere hørings svar. Vi er kjent med høringsuttalelsen fra Kripos. Denne uttalelsen er både grundig og omfattende, og tar etter vårt syn opp de viktige problemstillingene. Vi støtter i det alt vesentlige Kripos' oppfatninger. Vi har også like før vårt svar var klart, fått tilgang til politimesteren i Oslos hørings svar. Vi støtter også hans innvendinger og synspunkter. Hans kritikk mot forberedelsen og den manglende involvering av politiet i forberedelsene er det særlig grunn til å støtte. Kritikken fra Kripos og politimesteren i Oslo mot den delen av forslaget som gjelder luftbårne terroranslag støttes.

Vi vil videre kommentere enkelte konkrete momenter.

a. Det første gjelder forbudet mot inkorporering av styrker i en bistandsoperasjon, jf. utk. § 10, 2.ledd. Spørsmålet som reises er hva som ligger i et "selvstendig militært oppdrag". Etter vårt syn må ikke

11

regelen hindre et effektivt samvirke på taktisk nivå. Det kan tenkes situasjoner hvor det kan være vanskelig å avgjøre hva som er et "selvstendig oppdrag". Er for eksempel vakthold på hver sin inngang til et industriområde ett eller to oppdrag? Samtidig må man være oppmerksom på at Forsvaret og politiet trener etter ulike konsepter og etter sin natur har ulike tilnærminger til en motstander.

b. Av utk. § 7, b) fremgår det av høringsnotatet at oppregningen er uttømmende. Vi vil bemerke at begrepet "vakthold" også ut fra et praktisk synspunkt bør omfatte "kontroll". Grunnen er at det i forbindelse med vakthold kan være aktuelt å ta stilling til spørsmålet om lovlig adgang. Et vilkår for lovlig adgang vil gjerne være at man legitimerer seg. Slik kontroll av legitimasjon bør være kurant, og er en oppgave militært personell på alle nivå antas å ha omfattende trening i. Et annet spørsmål gjelder visitasjon av kjøretøy eller person. I forbindelse med håndhevelsesbistand bør heller ikke dette være utelukket som en del av "vakthold". Den som søker adgang kan velge å forlate området, og dermed unngå visitasjon av militært personell. Videre er militært personell offentlig myndighet som utelukkende handler på konkret og oppdragsspesifikk fullmakt av politiet. Denne praktiske tilnærmingen kaster lys over de prinsipielle spørsmålene knyttet til Grl. § 99, 2.ledd. Det er slike praktiske problemstillinger som skal vurderes mot Grunnloven. For sammenligningens skyld vil vi peke på dagens sikkerhetskontroll på sivile flyplasser. På det området tillates *private* aktører å visitere alle reisende, herunder de øverste ansvarlige for samfunnssikkerheten i riket.

c. En særskilt type bistand er så vidt vi kan se ikke konkret omhandlet. Det gjelder Forsvarets sensorkapasiteter. Forsvarets fly og fartøyer har betydelige kapasiteter til å kontrollere og overvåke store områder. I redningstilfeller er dette en kjent og mye brukt metode, både gjennom luftsøk og overflatesøk på sjø, både visuelt og ved radar.

Hvordan stiller dette seg dersom politiet – i eller utenfor etterforskning – trenger informasjon om for eksempel bestemte fartøyers posisjon og retning innenfor jurisdiksjonsområdet? Er slik bistand alminnelig bistand, jf. utk. § 6 a) som "særskilt teknisk kapasitet", eller er det tale om håndhevelsesbistand, jf. utk. § 7?

d. Det bes i høringsbrevet spesielt om synspunkter på regelen i utk § 9. Vi er meget skeptiske til et slikt skille som foreslås idet det lett kan oppstå diskusjoner og uenighet om hvorvidt det foreligger en forhåndsplanlagt bistand. Diskusjonene vil formentlig knytte seg til hvorvidt en bistandsoperasjon *kunne vært* forhåndsplanlagt. Høringsnotatet er ikke utfyllende nok på dette punktet.

e. Redningstjeneste. Det må fortsatt være slik at Forsvaret kan bistå i redningstjeneste, jf. pl. § 27. Det ble den 13. september 2013 fastsatt ny instruks for redningstjenesten. Instruksen er ikke i kraft, men den åpner for at HRS kan overta koordinering *fra* LRS (politiet), jf. pkt. 2-3, 3.ledd, annet punktum. Ettersom politimesteren etter den nye instruksen ikke lenger har en rolle ved HRS, oppstår spørsmålet om hvordan Forsvarets bistand i redningstjeneste på land som HRS selv koordinerer, skal løses. I disse tilfeller vil det ikke være bistand til *politiet som koordinerende*, men til HRS. Problemet er neppe særlig praktisk, men anledningen innbyr til å ta det opp.

f. Søk etter antatt omkomne er prinsipielt forskjellig fra redningstjeneste selv om SEAO-operasjonene normalt skjer i forlengelsen av en redningsaksjon. Poenget er at kostnadene dekkes etter andre – og begrensede – budsjettposter, og derfor bør skilles ad.

Med hilsen

Hans Vik
politimester

[1]

Jf politiets begrepsbruk