

Bech, Kristin Solberg

FORSVARSDEPARTEMENTET	
SAKNR.:	11/02725-121
11 OKT 2013	
ARKBET:	395-spryp
KASSETTES 5 ÅR	
KASSETTES 30 ÅR	
BEV. ÅR	

Fra: Anne Kristine Aure <Anne.Kristine.Aure@phs.no>
Sendt: 11. oktober 2013 13:38
Til: Postmottak FD
Kopi: Postmottak JD, ; Politidirektoratet
Emne: 201300854 - Høringsuttalelse fra Politihøgskolen - Høring - Ny lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet
Vedlegg: 201300854_D1_H.doc; NOARK.htm

Elfiler i - Høringsuttalelse fra Politihøgskolen - Høring - Ny lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet :

- Høringssvar fra PHS 11.10.2013

Vedlagt følger Politihøgskolens høringsuttalelse i ovennevnte sak.

Med vennlig hilsen

Anne Kristine Aure

Rådgiver i rektors stab



POLITIHØGSKOLEN

Forsvarsdepartementet

Postboks 8126 Dep
0032 Oslo

Deres referanse:
2011/02725-93/FDII5/MBI/395SPMP

Vår referanse:
201303854

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

FORSVARSDEPARTEMENTET	
11/02725-121	
11 OKT 2013	
ARKIVET:	395-spmp
KASSETTES 5 ÅR	
KASSETTES 30 ÅR	
Sted, dato	Oslo, 11. oktober 2013

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

Det vises til høringsbrev av 11. juli d.å., med høringsfrist fastsatt til 11. oktober. Politihøgskolen er egen høringsinstans, men kopi av høringssvaret sendes Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet til orientering.

Politihøgskolen konsentrerer sin høringsuttalelse om forslaget om "Forsvarets bistand til politiet", men kommer først med noen generelle synpunkter til høringsnotatet og knytter også noen bemerkninger til den delen som gjelder luftbårne terroranslag.

1. GENERELT

Det er Politihøgskolens oppfatning at det materialet som er sendt på høring på mange punkter er så overfladisk og mangelfullt at det ikke bør danne grunnlag for videre lovgivningsarbeid med de viktige, og til dels prinsipielle og vanskelige spørsmål som problemområdet reiser. Manglene ved utredningen knytter seg både til det formelle, redaksjonelle og innholdsmessige.

Når et utredningsarbeid sendes på høring er det av stor betydning for høringsinstansene å få opplysninger om hva som har vært mandatet, og om utredningsgruppen har vært sammensatt med representanter fra de fagmiljøer som har en naturlig interesse i og kompetanse knyttet til de spørsmål som mandatet reiser. I Justisdepartementets lovavdelings veiledning om lov- og forskriftsarbeid «Lovteknikk og lovforberedelse» fra februar 2000 hører derfor gjengivelse av mandat og sammensetning av arbeidsgruppen med til det som «skal» være med i en lovutredning. I høringsnotatet er dette ikke ivaretatt. Av det tilgjengelige materialet er det ikke mulig å avgjøre om mandatet bare er angitt til «å utrede lovforankringsspørsmålet, samt utarbeide forslag til lovforankring av bistandsinstruksen», eller om man i høringsnotatet bare har innskrenket seg til å

POLITIHØGSKOLEN

Pb.5027 Majorstuen, 0301 Oslo
Slemdalsveien 5
Tlf: 23 19 99 00 /Faks: 23 19 99 01
Org. nr: 974 761 017 / Giro: 7694.05.08335
www.phs.no/postmottak@phs.no

Avdeling Bodø

Pb. 6004, 8002 Bodø
Universitetsalleen 1
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 75 58 80 30

Utdanningscenter Kongsvinger

Pb. 100, 2201 Kongsvinger
Motjernsvegen
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 62 82 59 50

Justissektorens kurs- og øvingssenter Avdeling Stavern

Pb. 204, 3291 Stavern
Fredriksvern Verft
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 33 13 43 02

gjengi hovedpunktene. Når det dessuten bare angis at arbeidsgruppen har bestått av «Forvardepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet og senere også Utenriksdepartementet (?), er det heller ikke mulig å avgjøre om de fagmiljøer som berøres av den foreslåtte lovgivning har vært representert i arbeidsgruppen. De ganske betydelige innholdsmessige mangler, jf. 2 og 3 nedenfor, tyder på at så ikke har vært tilfelle.

Det er klart at høringsnotatet baserer seg på materialet fra arbeidsgruppen. Det er imidlertid ikke mulig å avgjøre om det fra arbeidsgruppen er utarbeidet en mer omfattende rapport som høringsnotatet er et utdrag fra, eller om arbeidsgruppens forslag og høringsnotatet er identiske. Dertil kommer at rapporten/høringsnotatet både er utradisjonelt og uhensiktsmessig bygget opp. Av nevnte veiledning i «Lovteknikk og lovforberedelse» anbefales det at det først skal gjøres rede for gjeldende rett (og evt. fremmed rett) og at man deretter skal behandle behovet for endring og komme med begrunnede forslag til endringer, jf. veiledningens side 30-31. I høringsnotatet har man av en eller annen grunn valgt den motsatte rekkefølge. Man får først presentert forslaget til endring og deretter foretas en gjennomgang av gjeldende rett. Bortsett fra at det hadde vært naturlig å forvente en begrunnelse for et slikt avvik fra det normale og anbefalte, er det jo også en forholdsvis allmenngyldig erkjennelse at før man stikker ut en ny kurs, er det nyttig først å finne ut hvor man er.

Som en kommer tilbake til nedenfor, er Politihøgskolen av den oppfatning at utredningen på mange områder har vesentlige innholdsmessige mangler. Men også når det gjelder formuleringer og lovteknikk, er det atskillig å utsette på forslaget. Politihøgskolen finner ikke grunn til å gå inn på alle enkelthetene, men noen eksempler på fra forslagets tre første bestemmelser er illustrerende:

§ 1. *Formål*

Formålet med loven er å fastsette bestemmelser for å bidra til samfunns- og statssikkerheten ved å legge forholdene til rette for at Forsvaret effektivt kan avverge luftbårne terroranslag og bistå politiet i deres oppdragsløsning.

Formålet er åpenbart å bidra til samfunns- og statssikkerheten gjennom å regulere de to områder loven gjelder. Det er helt unødvendig og heller ikke riktig å si at formålet med loven er «å fastsette bestemmelser».

§ 2. *Virkeområde*

Lovens første del gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten.

Det er utvilsomt slik at adgangen til i ytterste konsekvens å skyte ned et luftfartøy, har noen folkerettslige begrensninger. Men slik bestemmelsen er utformet kan den meget lett gi grunnlag for den (antitetiske) fortolkning at lovforslagets annet del ikke reiser folkerettslige problemstillinger. Det er lagt fra riktig. Tvert imot kan muligheten til å gjøre bruk av militært personell i den polisiære tjenesten reise vanskelige spørsmål bl.a. i forhold til forenings- og forsamlingsfriheten. Det er her tilstrekkelig å vise til Innstillingen fra Stortingets menneskerettighetsutvalg av 19.

desember 2011 (Dok. 16 2011-2012), side 167 hvor det heter:

«Grunnloven § 99 annet ledd regulerer et særlig tilfelle av bruk av militærmakt mot sivilbefolkningen. Bestemmelsen omfatter utelukkende bruk av militærmakt mot forsamlinger. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen flyttes til et nytt tredje ledd i en egen bestemmelse om forenings- og forsamlingsfrihet. Da vil bruk av militærmakt mot sivilbefolkningen utgjøre et unntak fra forsamlingsfriheten, i en naturlig forlengelse av forsamlingsfriheten.»

Forening- og forsamlingsfriheten er bl.a. vernet gjennom Den europeiske menneskerettskonvensjon art 11 (og er foreslått gitt grunnlovsværn gjennom forslag til ny Grunnlov § 101).

§ 3. Definisjon

I denne lov forstås med:

Med luftbårne terroranslag menes handling hvor gjerningspersonen, norsk eller utenlandsk, ved bruk av norsk eller utenlandsk luftfartøy, har som formål å ramme mål med luftfartøyet eller luftfartøyene fra luften når handlingen kan forventes å forårsake store tap av menneskeliv eller store materielle ødeleggelser eller dersom handlingen rammes av bestemmelsene i lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig straffelov § 147 a. Med luftfartøy menes enhver sivil flyvende innretning, bemannet eller ubemannet, drevet fram med motor eller ikke.

Etter Politihøgskolens oppfatning kan alt det som er understreket og kursivert sløyfes som overflødig. Presiseringen bidrar bare til å komplisere lovteksten, og klargjøring av at luftfartøyets nasjonalitet eller drivkraft ikke spiller noen rolle, hører først og fremst hjemme i kommentarene til bestemmelsen.

2. FORSVARETS ANSVAR FOR Å AVVERGE LUFTBÅRNE TERRORANSLAG

Slik Politihøgskolen ser det, er det ikke hensiktsmessig å regulere Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet, i samme lov. Det er flere grunner til dette. For det første er det ingen naturlig sammenheng mellom de to spørsmålene. Forslaget om renegate gjelder Forsvarets adgang til, og ansvar for å gjøre meget alvorlige inngrep overfor tredje part. Forslagets annen del om bistand til politiet, regulerer en bistandsordning mellom to statlige etater. Dertil kommer at mens reglene om renegate forhåpentligvis ikke blir aktuelle å gjøre bruk av, vil reguleringen av bistanden til politiet i en eller annen form være aktuell flere ganger pr. år. Disse regler bør derfor ikke "gjemmes bort" i en lov som begynner med luftbårne terrorangrep. Opprettholdes forslaget om å regulere begge spørsmål i samme lov, bør derfor rekkefølgen være den motsatte av det foreslåtte. Etter Politihøgskolens oppfatning er det imidlertid mer naturlig å ta bestemmelsene om renegate inn som et nytt kapittel i luftfartsloven.

Når det skal gis lovregler om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag, burde man etter Politihøgskolens oppfatning også utvetydig hjemle det mest essensielle, nemlig retten til i ytterste konsekvens å gjøre bruk av maktmidler som med sikkerhet vil lede til tap av menneskeliv.

Slik lovforslagets første del er utformet, er retten til å gjøre bruk av slik makt bare forutsatt. Lovforslaget definerer hva som menes med ”luftbårne terroranslag” (§ 3) og hvem som har ansvaret for å treffe beslutningen (§ 4). Når det først gis en lov, bør den, bl.a. med henvisning til det konstitusjonelle legalitetsprinsippet også inneholde en klar hjemmel for å gjøre bruk av slike dødelig maktmidler.

En finner også grunn til å knytte et par bemerkninger til det materielle innholdet i de foreslåtte bestemmelser:

Slik Politihøgskolen ser det bør det bare vises til straffeloven § 147a første ledd og annet ledd slik bestemmelsen lyder etter lovendring i 2013. (Eventuelt tilsvarende bestemmelser i ny straffelov §§ 131 og 132.) Slik bestemmelsen lyder nå, kan den forstås slik at også den som truer med (§ 147a tredje ledd) eller gjennom et forbund planlegger eller forbereder (§147a fjerde ledd) et anslag med luftfartøy, omfattes av Forsvarets primæransvar. Dette er åpenbart ikke meningen. Det er helt klart ikke Forsvarets oppgave å takle den som har skaffet seg lite luftfartøy og som truer med å fylle det med sprengstoff og styrte det i Forsvarsdepartementets bygning. Inntil vedkommende eventuelt går på vingene må dette være politiets oppgave, men slik bestemmelsen lyder i forslaget, faller også slike trusselsituasjoner innenfor definisjonen i § 3.

Politihøgskolen stiller også spørsmål ved om det er hensiktsmessig at definisjonen er begrenset til ”*sivil* flyvende innretning”. Bakgrunnen er trolig at man antar at militære fly vil være ledd i et regulært militært angrep. Det behøver imidlertid ikke være tilfelle. Det kan være at noen urettmessig har satt seg i besittelse av et militært fly, eller at en legal tilgang til et militært fly vil gjennomføre et terroranslag. I det hele tatt bør det være formålet med anslaget, og ikke eierforholdet til luftfartøyet som bør være avgjørende for om lovbestemmelsene kommer til anvendelse.

3. FORSVARETS BISTAND TIL POLITIET

3. 1 Hvilke politioppgaver kan gjennomføres med bistand fra Forsvaret?

Lovforslaget drøfter i begrenset utstrekning om det er politioppgaver hvor Forsvaret ikke kan være en bistandsressurs. Bistand til visse typer politioppgaver, som blant annet søk og sikring ved ulykker, er uproblematisk. Det er heller ikke kontroversielt at det gis bistand til å stanse og avverge terrorangrep, hvor politiet ofte vil være helt avhengig av Forsvarets materielle og kompetanse. Men kan politiet også be om bistand fra Forsvaret til å takle omfattende og voldsomme demonstrasjoner? Slike demonstrasjoner kan være meget krevende å håndtere og kan i betydelig grad tære på politiets ressurser. Kan Forsvaret bistå politiet med å håndtere slike demonstrasjoner, og hva slags mannskaper, utstyr og materielle skal i så fall anvendes?

Med henvisning til drøftelsen foran i pkt. 1 om forholdet til gjeldende Grunnlov § 99 og menneskerettighetene om demonstrasjons- og forsamlingsfrihetene, savner Politihøgskolen både en nærmere drøftelse av denne problemstilling og en klarere regulering enn det som følger av lovutkastet § 9 tredje ledd:

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

Etter Politihøgskolens oppfatning er denne bestemmelsen ikke en tilfredsstillende regulering av spørsmålet: For det første er det ikke klart hva som ligger i reservasjonen ”som hovedregel”. Tatt i betraktning at behovet for bistand bare vil være aktuelt i unntakstilfeller, blir det lite veiledende å vise til hva som gjelder ”som hovedregel”. Ganske særlig gjelder dette når det også er gjort unntak for håndhevelsesbistand, som jo er den form for bistand som innebærer størst grad av maktutøvelse. Det er mulig at man med henvisningen til håndhevelsesbistand bare har hatt situasjonen i utkastets § 7 bokstav a i tankene. Men i og med at § 9 siste ledd viser til håndhevingsbistand generelt, vil den omfatte vesentlig mer. Og for å illustrere at problemstillingen lett kan bli aktuell, er det ikke nødvendig å bevege seg langt verken i tiden eller geografien. Hvis en ”beleiringstilstand” på linje med den man opplevde under EU-toppmøtet i Gøteborg i 2001 skulle oppstå i Norge, kan man da be om bistand fra Forsvaret? Denne type spørsmål burde vært drøftet og avklart i høringsnotatet og lovutkastet. Det er når avgjørelsen kan by på tvil og reiser prinsipielle spørsmål at behovet for en klar lovregulering basert på grundige og representative forarbeider, er størst.

3.2 De ulike bistandsformene

Lovforslaget deler bistanden inn i tre grupper. Som utgangspunkt har Politihøgskolen ikke bemerkninger til dette. Om det er hensiktsmessig å ha etterretningsbistand som egen gruppe, vises til høringsuttalelsen fra Kriminalpolitisen som Politihøgskolen er kjent med. For øvrig gir høringsnotatet grunnlag for to bemerkninger vedrørende bistandsformene:

For det første: Slik det også påpekes i høringsuttalelsen fra Oslo politidistrikt, kan lovforslagets §§ 6-8 og den summariske behandlingen av dem i høringsnotatet, gi inntrykk av at grensedragningen mellom alminnelig bistand og håndhevelsesbistand alltid er klar. Slik er det imidlertid ikke: I ulykkesområder hvor politiet er gitt bistand av personell fra Forsvaret, kan det forekomme at publikum ikke respekterer politiets sperringer. Da kan derfor være nødvendig å gjøre bruk av fysisk makt (og dermed også behov for begrenset politimyndighet) for å opprettholde sikkerheten i området. I utgangspunktet vil bistand ved ulykker være alminnelig bistand, jf. § 6 bokstav b, men maktmidler som normalt tilligger håndhevelsesbistanden kan likevel bli aktuelt. Med motsatt utgangspunkt kan grensen bli uklar ved vakt og sikring knyttet til risikoutsatte objekter i tilfeller hvor området er evakuert, for eksempel på grunn av fare for eksplosjon. I slike

tilfeller vil mannskapenes viktigste funksjon være forebyggende tilstedeværelse. Maktanvendelse er derfor forholdsvis lite sannsynlig, og spørsmålet er derfor om dette fortsatt skal henføres under utkastets § 7 bokstav b som håndhevelsesbistand, eller alminnelig bistand etter § 6 bokstav b. Hvordan bistanden klassifiseres har som antydning foran, bl.a. betydning for hvordan man ser på spørsmålet om tildeling av begrenset politimyndighet. Det hadde derfor vært ønskelig med en mer inngående behandling og drøfting av problemstillingen.

Den andre bemerkningen knyttet til høringsnotatets behandling av bistandsformene, går i motsatt retning av å drøfte gråsoner. Etter Politihøgskolens oppfatning burde det som en del av lovforberedelsen også vært tatt standpunkt til om et det finnes noen stereotype og klassiske bistandsformer hvor det kunne være mulig å legge opp til forenklete og desentraliserte beslutningsrutiner.

3.3 Bevæpning og forholdet til politiets våpeninstruks

Til tross for at arbeidsgruppen har hatt representanter for Justisdepartementet, og mest trolig fra departementets Politiavdeling, synes man ikke å ha vært klar eller lagt vekt på, at den samme departementsavdelingen også hadde oppnevnt en ekstern arbeidsgruppe til vurdering av behovet for å endre eller supplere våpeninstruks for politiet. Denne arbeidsgruppen fremla sin endelige rapport 13. september d.å. med forslag til ny våpeninstruks for politiet. Flere av de spørsmål som høringsnotatet reiser, har klare berøringspunkter med emner som også er berørt i innstillingen fra «Våpeninstruksgruppen».

Gjeldende våpeninstruks for politiet § 2 annet ledd, foreslås videreført i forslaget til ny våpeninstruks for politiet som § 5 første ledd bokstav c. Om denne bestemmelse heter det i innstillingen av 13. september d.å. følgende på side 168-69:

«Forslaget til bestemmelse i § 5, 1. ledd bokstav c) er på sett og vis en derogasjonsbestemmelse. Den tillater at Politidirektoratet for det enkelte tilfelle, og altså ikke som en generell ordning, godkjenner bruk av våpen som går utover den rammen som følger av § 4. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende instruks § 2, 2. ledd, og tar først og fremst sikte på tilfeller hvor politiet bistås av Forsvaret.»

En slik forhåndsgodkjenning er bare aktuelt i forhåndsplanlagte bistandstilfeller. Det er derfor nødvendig at bevæpningsspørsmålet i de akutte tilfeller både drøftes og reguleres i en bistandslov. Etter kommentaren til lovforslagets § 10 synes man å legge opp til at dagens ordning etter bistandsinstruksens § 6 skal videreføres, jf. kommentarene til § 10. Det er her lagt til grunn at politiets våpeninstruks skal gjelde så langt den passer. Også dette spørsmålet er drøftet og forslått regulert i forslaget til ny våpeninstruks, se forslaget til ny instruks § 2 annet ledd, og utredningen side 31-33 og 186, hvor det bl.a. heter:

«Felles for mannskapene omhandlet [...] er at det ikke er politiets personell, men Forsvarets, og at de i

anledning tjenesten i stor utstrekning er bevæpnet (dog med unntak av Kystvakten). Dette innebærer at reglene om lagring og bevæpning, samt våpentyper, ikke vil passe for disse mannskapsgruppene, og politiets våpeninstruks kan derfor ikke gjelde generelt. Fremfor å gi en bestemmelse om at "instruksen gjelder så langt den passer", er det fastsatt at reglene om bruk og plikten til å gi rapport om bruk også gjelder for forsvarets personell når de i en slik politisær sammenheng gjør bruk av sine våpen. For Forsvaret innebærer dette at det aktuelle personellet må gis en opplæring i vilkårene for bruk. For publikum skal konsekvensen være at risikoen for å bli utsatt for våpenbruk i en politisær sammenheng, rettslig sett skal være den samme uavhengig om de står ovenfor polititjenestepersoner eller personell fra Forsvaret.»

Som man ser vil forslaget til ny «Våpeninstruks for politiet» naturlig nok ikke løse hvilke våpen personell fra Forsvaret kan benytte i akutte bistandsoppdrag. Mange av Forsvarets standardvåpen er kraftigere enn politiets standardvåpen, selv om de er av samme type, for eksempel enhånds eller tohåndsvåpen. Andre våpen igjen, er tyngre og kraftigere enn noen av de våpentyper som er godkjent for bruk i politiet. Det må drøftes og reguleres i hvilken grad slik standardbevæpning hindrer at politiet ber om bistand fra slike forsvarsenheter, om enheten i tilfelle kan pålegges å legge fra seg / ikke ta med seg disse våpen, eventuelt om og i hvilken grad bistandsenheten kan gjøre bruk av våpnene. Forsvarets bistand til politiet skal først og fremst bidra med en kapasitet som politiet i den aktuelle situasjon ikke har. Etter Politihøgskolens syn er det imidlertid viktig at denne bistanden ikke bidrar til å skape unødig frykt i befolkning, og selvsagt også at den heller ikke disponerer for at det forvoldes uopprettelige utilsiktet skade. I så måte mener Politihøgskolen at det ikke er helt uproblematisk at personell fra Garden ved hendelsen den 22. juli 2011 ble utplassert med skarpladde håndvåpen og maskingevær rundt Slottet, og ganske særlig ikke med en maskingeværstilling på balustraden på toppen av Karl Johan med dekningsområdet mot Oslo sentrum/Karl Johan. En ser ikke bort fra at vi i enkelte alvorlige tilfeller må akseptere en slik maktmiddeldemonstrasjon, men det må i alle fall undergis en vesentlig bredere og grundigere overveielser enn det som er gjort i høringsnotatet.

3.4 Hjemmelskrav, grunnprinsipper for myndighetsutøvelsen og opplæring

Spørsmålene om:

- forsvarets inngrep under bistandsoppdraget krever hjemmel,
- man har hjemmel,
- mannskapene fra Forsvaret har tilstrekkelig kunnskap om hjemlene og deres begrensninger, og
- hvilke krav man i tilfelle må stille til opplæring av bistandsmannskapene,

er inngående drøftet i høringsuttalelsen fra Oslo politidistrikt punktene 6.4 til 7.4. Politihøgskolen viser til dette og kan i det alt vesentlige slutte seg til det som der er anført. En finner imidlertid grunn til å bemerke følgende:

Med den forholdsvis smale sammensetning som arbeidsgruppen synes å ha hatt, er det i og for seg ikke overraskende at den ikke har viet legalitetsprinsippet og behovet for lovhjemmel nevneverdig oppmerksomhet. Forsvarets myndighetsutøvelse har tradisjonelt vært konsentrert om inngrep i

krig, og hvor rettighetene har vært regulert av krigens folkerett, humanitærretten (Genève konvensjonene) og beredskapslovgivningen. I de senere år har Forsvarets innsats først og fremst funnet sted i utlandet, som deltager i en internasjonal fredsopprettende styrke i en væpnet konflikt, eller i en fredsbevarende styrke etter at fiendtlighetene har opphørt. I disse tilfeller er det i alle fall rettslig sett et noe uklart spørsmål om det nasjonale legalitetsprinsippet gjelder for hva de norske styrker kan foreta seg. Og uansett vil man nok for spørsmålet om hva man foreta seg, først og fremst forholde seg til misjonens «Standard Operational Procedure» (SOP). Ingen av Forsvarets erfaringsarenaer gir derfor nevneverdig veiledning for legalitetsspørsmålene som oppstår når etatens kapasitet nå skal benyttes i en rent nasjonal og sivil sammenheng. Dette viser imidlertid hvor uheldig det er at denne viktige lovgivning er gitt en slik stemoderlig forberedende behandling.

I lovutkastet § 10 tredje ledd er det bestemt at store deler av de polisiære grunnprinsipper også skal gjelde for Forsvarets bistandsinnsats. Også bortsett fra at det er vist til politiloven av 8. april 1995, som er en feilskrift for 4. august 1995 (4.8 har åpenbart blitt til 8.4.), gir dette forslag grunnlag for noen bemerkninger. De polisiære grunnprinsipper som først og fremst er nedfelt i politiloven § 6 gjør bruk av ord som «nødvendig», «forholdsmessig» og «uhensiktsmessig», og dette gjentas også i lovutkastets § 10 tredje ledd. Uten å bli relatert til en konkret situasjon er ord som «nødvendig» mv. innholdsløse. Og selv når de skal anvendes i en konkret situasjon, vil det i de normene som følger av bestemmelsene i betydelig grad være skjønnsmessige. I politistudentenes treårige utdanning, benyttes en betydelig del av tiden og opplæringsressursene til å gi studentene en forståelse for hva som ligger i disse polisiære grunnprinsipper og gjøre dem fortrolig med hva dette innebærer for den konkrete tjenesteutøvelse. Men selv med denne omfattende opplæring, er nok anvendelse av de polisiære grunnprinsipper det området hvor tjenstepersonens egen erfaring, og ikke minst tjenstlig korreksjon fra foresatte, bidrar til å bedre forståelsen etter at den formelle utdanning er over.

En vesentlig oppgave for lovgivningen, er at den skal bidra til å styre atferd. Det er flere forutsetninger som må være oppfylt for at dette kan bli resultatet: Den som handler må først og fremst kjenne til at normen finnes og vedkommende må ha forstått hva som er innholdet i den. På bakgrunn av det som er anført i foranstående avsnitt, er det liten grunn til å tro at forslaget til § 10 tredje ledd vil evne å øve særlig innflytelse på hvordan tjenstepersoner fra Forsvaret utøver de polisiære oppdragene. I alle fall hvis ikke mannskapene gis en forholdsvis grundig opplæring. Dette forutsetter trolig at bistandsenhetene må være plukket ut på forhånd, og primært bestå av mannskaper som tjenestegjør lenger enn ordinær førstegangstjeneste. De erfaringer politiet har med opplæring av mer tradisjonelle vernepliktige mannskaper som skal meddeles begrenset politimyndighet, gir i så måte ikke grunnlag for optimisme. Nok en gang er det grunn til å tro at en bredere sammensatt gruppe til å forberede loven, ville ha sett og drøftet disse problemstillinger.

4. Avslutning

Det vil ha fremgått av vår uttalelse at Politihøgskolen mener at det foreliggende høringsnotat ikke

kan danne grunnlag for videre lovgivningsarbeid med en lov om Forsvarets bistand til politiet. Selv om feltet Forsvarets bistand til politiet er blitt aktualisert gjennom faktiske hendelser og politiske dokumenter de siste år, kan Politihøgskolen ikke se at det foreligger noe utpreget hasteelement knyttet til spørsmålet. Det er ikke slik at bistand er ulovlig eller umulig i den nåværende rettslige situasjon. Arbeidet med å finslipe og forenkle rutiner kan også i stor grad foregå uavhengig av spørsmålet om lovforankring. Politihøgskolen vil derfor med styrke forelå at det til å forberede en lov om spørsmålet, nedsettes et ordinært representativt utvalg. I tillegg til representanter for relevante institusjoner og fagmiljøer i Forsvaret og politiet, bør det i et slikt utvalg også tas med representanter for allmennheten. For alle parter må det være en fordel at det gis en lov med innhold som rent faktisk bidrar til å bedre samfunnssikkerheten gjennom en klar og hensiktsmessig fordeling av oppgaver, ansvar og myndighet mellom Forsvaret og politiet, men samtidig som kravene til rettsikkerheten og trygghetsfølelsen for borgerne ivaretas.

Med hilsen

Håkon Skulstad

Rektor

Tor-Geir Myhrer

Professor

*Dokumentet er elektronisk
godkjent uten signatur.*

Saksbehandler:

Tor-Geir Myhrer

Professor

Telefon: 23199973

Kopi:

Justis- og

beredskapsdepartementet

Politidirektoratet