



POLITIET

Politidirektoratet

<i>Deres referanse</i>	<i>Vår referanse</i>	<i>Dato</i>
201504611	201601480	01.12.16

Horingsuttalelse – forslag til ny bistandsinstruks.

Det vises til skriv av 21.10.16 med vedlegg fra Politidirektoratet.

Finnmark politidistrikt mener det er avgjørende viktig å holde fast på skillelinjene mellom politiets og Forsvarets ansvar. I fredstid har politiet ansvar for opprettholdelse av ro og orden og bekjempelse av kriminalitet mm. Terrorhandlinger er og bør ikke være et unntak.

Gjennom den daglige tjenesten utover politiet hver eneste dag forholdsmessig maktbruk i praksis, og er godt dermed trent på dette. Dette gir en unik erfaring og kompetanse som enheter fra Forsvarets spesialtjenester ikke har eller vil kunne få. Det er heller ikke forutsetningen. Det er av gode grunner stor forskjell på hva Forsvarets personell er trent til og hvordan politiets mannskaper løser sine oppdrag hver dag. Forsvarets oppdrag er *nedkjempelse*, mens politiets oppdrag er *bekjempelse*.

Denne forskjellen er av avgjørende og prinsipiell betydning, og reflekterer den vesentlige forskjellen mellom krig og fred. Politiets oppdrag og evnen til situasjonstilpasset utøvelse av makt har også stor praktisk betydning for hvordan det enkelte oppdraget løses. Av hensyn til befolkningens sikkerhet og samfunnets evne til å håndtere situasjoner fleksibelt og forholdsmessig, er det god grunn til å holde fast på politiets totale ansvar for å utøve makt i fredstid.

Utvalget synes å forutsette at beslutningskjeden i politiet er langsom og at den operative kompetansen i politiet ikke er tilstrekkelig. Politiet løser skarpe og operative oppdrag for å redde liv og verne om viktige samfunnsverdier 24 timer i døgnet, alle dager, hele året. Vi er bekymret for at utvalget synes å kunne ha lagt et utgangspunkt for sine vurderinger som ikke gjenspeiler virkeligheten, og som kan påvirke innholdet i instruksene i uheldig retning.

Politiet har begrensninger knyttet til reaksjonsevne. Det gjelder særlig transportkapasiteter som helikopter, fly og fartoy. Dette er forsvarressurser som ikke er umiddelbart tilgjengelige i Finnmark, og det er ikke forutsigbarhet for hvor fort slike ressurser fra Forsvaret kan gjøres tilgjengelige. For politiet i Finnmark betyr det at man er avhengig av å se helhetlig på samfunnets øvrige ressurser i Finnmark, og ikke ensidig kan fokusere på hva Forsvaret kan stille opp med. Det er ikke gitt at politiet reelt er utrustet til å oppfylle samfunnsoppdraget etter politiloven slik samfunnet forventer. Det er en klar politisk

Finnmark politidistrikt

forutsetning at oppbygging av Forsvarets kapasiteter forutsetter at Forsvaret skal bistå det sivile samfunnet. I praksis er disse kapasitetene langt unna ved tidskritiske hendelser. Derfor må det planlegges med større valgmuligheter i Finnmark.

I overskuelig fremtid vil tidsperspektivet for politiets respons på Utoya 22.07.2011 være premissgivende for vurderinger i etterpåklokskapens navn. I lys av dette er det grunn til å stille spørsmål ved utvalgets syn om at det ønskelig å "... hindre at det bygges opp parallell kompetanse og parallelle kapasiteter på de mest kostbare områdene (s. 83)". I instruksforslaget er dette utgangspunktet med på å legitimere at Forsvaret også i fremtiden eksklusivt skal besitte aktuelle kapasiteter som politiet selv har behov for i sin løsning av samfunnsoppdraget, nettopp i de skarpeste og mest samfunnstruende situasjonene. Et slikt utgangspunkt forutsetter at Forsvarets kapasitet og ressurser er tilgjengelige for politiets oppdragsløsning når situasjonen tilsier det. Det er åpenbart at ressurser som i praksis ikke er tilgjengelige heller aldri vil finne hverandre.

Samfunnets samlede ressurser skal kunne benyttes på en best mulig måte. Det er en svakhet ved dagens system at Forsvarets ressurser ikke kan stilles til politiets disposisjon dersom Forsvaret selv mener å kunne ha bruk for dem. En bistandsanmodning fra politiet skal vurderes og besluttes. Fordi det er Forsvaret alene som eier den aktuelle kapasiteten, har ikke politiet en formell plass i det rommet der det gjøres en vurdering med påfølgende beslutning. Forsvaret kan avslå en bistandsanmodning uten at politiet selv er med i en dialog, kan delta og belyse sakens karakter. Det gir økt risiko for at beslutningen tas på et feilaktig grunnlag, som ikke ivaretar en helhetlig vurdering av situasjonen og samfunnets interesse. Denne svakheten blir videreført og forsterket, på en måte som gir grunn til å spørre om systemet sikrer en optimal utnyttelse av samfunnets ressurser, spesielt i de aller mest kritiske situasjonene.

Finnmark politidistrikt anbefaler at vurderinger og beslutninger om bistand til politiet skal skje i dialog med aktuelt politidistrikt, Politidirektoratet eller Politiets sikkerhetstjeneste (avhengig av hvem som anmoder om bistand). I et lengre tidsperspektiv bør balansen mellom budsjetter, kapasiteter og kompetanse i større grad utjevnes mellom politiet og Forsvaret, slik at politiets sårbarhet og avhengighet til andre etater reduseres. I lys av den til enhver tid gjeldende utvikling av trusselbildet i samfunnet må politiet ha mulighet til å utvikle og vedlikeholde sentrale og vesentlige kapasiteter for å kunne være i stand til å løse samfunnsoppdraget på en forutsigbar og tilfredsstillende måte.

Overordnet i forslaget til instruks foreligger det en rekke forslag til forenklinger, jfr. gjeldende instruks, som i så måte vil representere forbedringer. Det må samtidig bemerkes at instruksens lovteknisk har et forbedringspotensial. Det er heller ikke nødvendig å gjengi lovens ordlyd, all den tid loven forutsettes kjent for dem som skal beslutte etter instruks.

§ 2 Prinsipper for bistand

Denne paragrafen forenkler og klargjør de forende intensjoner med instruksens. Responstid og handleplikt vektlegges med et "fore var-prinsipp". Samlet sett er det en god forbedring fra gjeldende instruks.

I fjerde avsnitt siste setning heter det: "Forsvaret kan sette operative vilkår for bistanden". I mange tilfeller kan dette gjelde administrative og praktiske hensyn som under enhver omstendighet er uproblematisk. Det kan derimot like gjerne også gjelde metode, taktikk, omfang, valg av virkemidler osv. som griper direkte inn i politifaglige vurderinger. I praksis vil det også

kunne gripe inn i vurderinger knyttet til ledelse, kommando og kontroll. I praksis synes Forsvaret med hjemmel i instruksen å kunne diktere egne premisser som en forutsetning for å yte bistand. Det er her en rekke forhold som bør være avklart i forkant.

Kultur- og praksisforskjellene mellom etatene bør ikke undervurderes eller bagatelliseres. Om Forsvaret skal kunne sette slike operative vilkår, så kan det medvirke til å skape suboptimale forutsetninger for løsningen av oppdraget. På sikt kan dette bidra til å styrke grunnlaget for endringer og forskyvninger av de prinsipielle ansvarsforholdene i krig og fred (ref. vurderingene rundt maritim kontraterror).

Finnmark politidistrikt anbefaler at siste setning i avsnitt fire fjernes, omformuleres eller gis et mer utfyllende innhold, slik at instruksen forebygger diskusjoner og uenighet på operasjonelt og taktisk nivå av politifaglige spørsmål, vurderinger, beslutninger eller tiltak.

§ 4 Beslutningsprosedyre ved anmodning om bistand

Denne paragrafen muliggjør vesentlig raskere responstid for bistand, og fremstår som en betydelig forbedring jfr. dagens system. Det er imidlertid en politifaglig vurdering som ikke er med:

Politiets situasjonssenter i POD kan ikke utelukkes eller forbigås i en rapportering til departementsnivå/politisk nivå. Det er avgjørende at det etableres en felles situasjonsforståelse mellom politidistrikt og POD. Det skal i neste omgang gi POD forutsetninger til selvstendig å kunne støtte distriktene med ulike tiltak. Finnmark politidistrikt foreslår at teksten i avsnitt to gis ordlyden ”sendes tjenestevei til ...”

§ 5 Forberedelser for bistand er besluttet

Forslaget i denne paragrafen er både fremsynt og offensivt. Responstiden kan bli vesentlig forbedret. Forslaget støttes.

§ 6 Ledelse og gjennomføring av bistandsoperasjoner

Paragraf 6, slik den fremstår, har noen mangler: ”*Politimesteren har den overordnede ledelsen av en operasjon*”.

Finnmark politidistrikt vil hevde at paragrafen om *ledelse* er det viktigste i ethvert tverretattlig samarbeid. Det kan ikke være noen uklarheter knyttet til kommando og kontroll. Følgende forhold bør ivaretas av instruksen:

- Politimesteren kan i hvert enkelt oppdrag utferdige foringer, begrensninger og retningslinjer (Rules of Engagement - ROE), gjennom en operasjonsordre.
- Politimesteren har direktiv- og instruksjonsmyndighet overfor militære enheter i et bistandsoppdrag til enhver tid gjennom oppdragets varighet. Det innebærer at formelle beslutningsnivå i politiet, beskrevet i Politiets Beredskapssystem, del I (PBS), kan utøve denne myndigheten på vegne av politimesteren. Dette bør fremkomme eksplisitt i instruksen.
- Enhver bistandsenhet fra Forsvaret til politiet skal være likeverdig underlagt politiets operasjonelle ledernivå, operasjonssentralen og stab. Militær enhetsleder rapporterer til politiets stab.
- I de tilfeller der en bistandsenhet må løse et oppdrag i samarbeid med andre politienheter, skal enheten være underlagt politiets innsatsleder (taktisk nivå).

- Det må opprettes systemer som besorger muligheten til å etablere og opprettholde en felles situasjonsforståelse mellom stabsnivåene i politidistriktet og Forsvaret.
- Det må etableres et forutsigbart system for utveksling av informasjon og behandling av denne informasjonen på stabsnivå.

Disse punktene berøres ikke i instruksforslaget, men vi vet av konkret erfaring gjennom samarbeidet mellom politi og forsvar på grensen at de er viktige suksessfaktorer.

Droftingen i pkt. 7.1 side 57, avsnitt 3, 4, og 5 synliggjør at nevnte punkter helt nødvendige. I avsnitt 5 heter det: ”Arbeidsgruppen erkjenner behovet for kompetent ledelse av forsvarspersonell”. På samme måte som Forsvaret mener at de selv er mest kompetent til å utøve ledelse i krig, gjelder tilsvarende for politiet når det gjelder å lede politioppdrag i fredstid.

Her vil vi understreke at Finnmark politidistrikt har god erfaring med å ha kommando og kontroll over militært personell gjennom samarbeidet med Grensevakten GSV. Det er et velutviklet samhandlingskonsept som fungerer godt under politiets ledelse.

§ 7 Særlig om maritime kontraterroroperasjoner

Politiet har ansvar for å bekjempe terror og alvorlig kriminalitet. En samlet arbeidsgruppe er også enig i dette. Finnmark politidistrikt stiller spørsmålsteget ved forslaget til § 7 i sin helhet. En endring av grunnleggende ansvarsforhold mellom Forsvaret og politiet er ikke en del av arbeidsgruppens mandat (side 11). Dersom det skulle ha vært ønskelig å vurdere slike endringer, mener vi for øvrig at dette burde vært gitt en mer grunnleggende behandling enn i en instruks.

Arbeidsgruppen foreslår å sette en tropp fra FSK på høy beredskap. Det er positivt om Forsvaret kan etablere en høyere beredskap for spesialstyrkene sine, men dette kan ikke gå på bekostning av krav til høy beredskap for politiets nasjonale beredskapsressurser, som skal ha primærkompetansen. Responstid og responskvalitet vil være avgjørende viktig for politiet, som primærressurs, som for Forsvaret.

Det vil antakelig fortsatt være slik at det er politiet som først får informasjon om en hendelse. De første meldingene har normalt ikke som forutsetning at det nå foreligger et terrorangrep. Det er derfor vanskelig å se at varslingsrutinene kan endres med noen vesentlig effekt.

Det er også vanskelig å se for seg hvilke situasjoner som er så tidskritiske at Forsvaret ikke har tid til å avvente anmodning og involvere politiet for aksjon iverksettes. Det gjelder særlig i lys av forslaget til ny instruks § 2 som fastslår at politiet skal vurdere å be Forsvaret om bistand der politiets egne ressurser ikke er tilstrekkelige eller tar for lang tid å få fram. Vi antar at tilsvarende vil gjelde for Forsvarets personell, men mindre det forutsettes at Forsvarets personell skal ha forsteretten til for eksempel transportkapasitet. De som i praksis kan oppfatte og forstå en slik hendelse, vil uansett ikke selv være i stand til å aksjonere slik som spesialstyrkene.

I forslaget legges det til grunn at politimesteren kan stanse en aksjon som allerede er iverksatt fra Forsvaret. Dette illustrerer godt et av problemene med å endre ansvarsforholdene. Det framstår som en umulig oppgave for en politimester å beslutte stans med et situasjonsbilde i kontinuerlig utvikling og Forsvaret i gang med sin operasjon. Dette vil være helt og fullt avhengig av Forsvarets evne til å formidle informasjon om situasjonen

av tilstrekkelig kvalitet og omfang, samtidig som de allerede er oppe i situasjonen. Det er derfor vanskelig å se at bestemmelsen om at politimesteren kan stanse en aksjon vil ha noen praktisk betydning, om man skal forutsette at beslutningen skal baseres på en god og riktig vurdering av situasjonen.

Som nevnt over er politiets og forsvarets grunntrening og oppdrag forskjellige. Politiets oppdrag vil ikke bare ha som utgangspunkt å nedkjempe en terrorhandling eller alvorlig kriminalitet med de skarpeste maktmidlene. Politiets løsning av oppdraget kan også skje ved bruk av forhandlinger og andre mykere handlingsalternativer. Et angrep mot f.eks. en oljeplattform vil trolig kunne ha andre mål enn å drepe de som er om bord. Forhandling vil derfor kunne stå helt sentralt i oppdragsløsningen, hvor målsettingen er overgivelse uten bruk av makt, å stanse utviklingen og ikke minst vinne tid for å bygge mer kapasitet for å håndtere situasjonen. Ved terror og alvorlig kriminalitet iverksettes dessuten etterforskning parallelt med den øvrige operative virksomhet. Observasjoner og tidlige inntrykk og tilbakemeldinger har betydelige innvirkning både på etterretningsvalg og iverksetting av etterforskningskritt. Løsningen av disse oppgavene blir vesentlig vanskeliggjort dersom Forsvaret skal ha særskilt ansvar for maritim kontraterror med mulighet til å aksjonere på egen hånd.

Som nevnt anbefaler arbeidsgruppen å unngå oppbygging av parallelle kapasiteter i politiet og Forsvaret. Med dette utgangspunktet kunne det ut fra dagens trusselsituasjon og samfunnets behov for beskyttelse i fredstid være fornuftig å vurdere overflytting av avdelingen til politiet, slik at primærkapasiteten til å håndtere slike hendelser ble tilsvarende styrket. Vi forutsetter da at disse ressursene uansett ville være tilgjengelige for Forsvaret i tilfelle krig.

I motsetning til arbeidsgruppen mener imidlertid vi at duplisering av kapasiteter er helt nødvendig og viktig, blant annet fordi det vil styrke vår utholdenhet og kapasitet. Sannsynligvis vil det ved en planlagt terrorhendelse oppstå flere situasjoner som krever flere kapasiteter, f.eks. både på sjø og land. I tillegg er det ikke usannsynlig at det oppstår maritime situasjoner som ikke er terrorhendelser, men alvorlig kriminalitet ombord i et skip i fart, der det ut fra situasjonen er helt uaktuelt å bruke Forsvaret til å løse saken.

Formuleringene i drøftingen til instruksforslaget er egnet til å skape klarhet om de faktiske ansvarsforholdene. Derav utledes et kunstig handlingsrom som synes å skape grunnlag for at Forsvaret skal kunne overta politiets ansvar for maritim kontraterror. Logikken som et flertall av arbeidsgruppen bygger opp er ikke riktig. I punkt 3.3, s. 20, andre avsnitt sier rapporten: *«Gruppen har særskilt merket seg at det er ambisjoner innenfor både politi og forsvar på dette området som på sikt kan gi mer dublering av utstyr og kompetanse.»* Maritim kontraterror er politiets ansvar i utgangspunktet. Oppbygging av utstyr og kompetanse i politiet handler derfor ikke om ambisjoner, men om å styrke evnen til å løse oppdraget som samfunnet har gitt. Evt. ambisjoner innenfor feltet maritim kontraterror er det i så fall Forsvaret som har skapt på egne vegne.

Videre i pkt. 3.3, s. 20, andre avsnitt bemerker gruppen: *«På den ene side kan en viss redundans på beredskapsfeltet være formålstjenlig og gi bedre beredskap og utholdenhet, men Norge er et lite land som noye må vurdere hvilke områder som skal overlappes og foreta bevisste valg i så måte.»* Med utgangspunkt i at Beredskapstroppen og Forsvarets spesialstyrker tidvis utgjør gir redundans på de mest kritiske områder for det norske samfunnet, kan dette vanskelig sies å være uønsket eller uheldig. Skulle en av enhetene bli uttømt eller måtte ta uforutsette og store tap, vil nettopp

vår lille nasjons evne til å være redundant være kritisk viktig nettopp for beredskap og utholdenhet.

Utvalgsleder Roksunds intervju til NRK Dagsrevyen i sakens anledning, gav oppklarende perspektiver til forslaget når han viser til FSK som både mer kompetent og utholdende enn politiet (BT). Logikken i dette perspektivet forutsetter at Forsvaret, som følge av budsjetter med rom til å bygge opp en større kapasitet, dermed skulle være berettiget til å overta politiets ansvar for maritim kontraterror, selv om det bryter med de grunnleggende prinsippene for ansvarsfordeling i krig og fred.

§ 8 Forsvarets bruk av makt ved bistand til politiet

Paragrafen ivaretar instruksens formål. Det bør likevel legges til grunn at politiets tolking av begreper og innholdet i politilovens § 6 må overføres til aktuelle bistandsenheter gjennom undervisning.

§ 10 Øvelser og planverk

Paragraf 10 er gjensidig forpliktene til begge parter for å gjennomføre øvelser, utvikle planverk m.m. Forslaget støttes.

§ 11 Dekning og kostnader

I brev fra Forsvarsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet av 2. juli 2013 (ref. 2012/7773) fremkommer utfyllende bestemmelser til gjeldene bistandsinstruks § 8 som gjelder kostnader som påløper ved bistand fra Forsvaret. Gamle Østfinnmark politidistrikt har en lang rekke anledninger over flere år understreket at Forsvaret har etablert et kostnadsbilde som gjør forsvarsressursene lite relevante for politiet, spesielt ved planlagte oppdrag (der det er tid og anledning til å finne alternativer). Således har Forsvaret selv medvirket til å hindre "... at samfunnets samlede beredskapsressurser utnyttes best mulig ...".

Den gjeldende § 8 er en av flere forhold som er egnet til å begrense både bistand og samhandling mellom politiet og Forsvaret. Regningen skal til syvende og sist belastes staten til det beste for de innbyggerne i landet. Internfakturering mellom departementer bør i saker som angår liv, helse og sikkerhet ikke være et tema. Tilsvarende bør gjelde trening, samhandling og forberedelser til samme formål.

Forslaget fra arbeidsgruppen er et stort skritt i riktig retning. Finnmark politidistrikt anbefaler likevel at internfakturering mellom etatene opphører i sin helhet. Det vil skape økonomisk rom og fremme en kultur der Forsvaret i større grad på eget initiativ vil planlegge for felles virksomhet.

§ 13 Virkeområde

Intensjonene bak formuleringene i forslaget er kloke. Det er likevel åpenbart at det på et gitt tidspunkt vil bli samtidskonflikter knyttet til ledelse, kommando og kontroll – i fasen mellom krise og krig, mens det fortsatt er sivil jurisdiksjon. Det vil særlig kunne bli aktuelt der en hevet beredskap er utløst av en situasjon med sikkerhetspolitisk overbygning, der det kan identifiseres såkalte hybride handlinger/hendelser på norsk jord. Den mest nærliggende interessekonflikt vil handle om prioriteringer knyttet til objektsikring og styrkebeskyttelse, og dette vil dermed kunne forhindre en ressursutnyttelse som ivaretar samfunnets helhetlige interesse.

Finnmark pd støtter forslaget i § 13, men viser til et mulig problem som bør få oppmerksomhet med formål å forebygge en uønsket situasjon.

Behov for nasjonalt planverk

Ut fra forpliktelsen om en best mulig utnyttelse av samfunnets samlede ressurser, bør det i et nasjonalt perspektiv være maktpåliggende at politiet i større grad setter seg selv i stand til å utnytte egen kompetanse og kapasiteter. Det må etableres et nasjonalt planverk som omfatter landets 12 politidistrikter med sikte på avgivelse av ulike kategorier mannskaper for å støtte og forsterke en pågående hendelse et annet sted i landet. Et slikt planverk finnes ikke i dag. Et planverk ville gjøre det betydelig lettere og forkorte tiden det tar å samle og forflytte for eksempel 200 UEH-mannskaper fra Sor-Norge til Nord-Norge i en hybrid situasjon.

Dette begrunnes med tre forhold: Det ene er god utnyttelse av politiets samlede ressurser. Det andre er å redusere politiets avhengighet av Forsvaret i håndteringen av tilsiktede uønskede hendelser m.m. Det tredje er å etablere en forutsigbarhet for ressurstilgang og utholdenhet som ingen av de nye distriktene besitter hver for seg.

POD er gitt i fullmakt til å koordinere og kraftsamle politiets ressurser, men fraværet av et nasjonalt planverk gir liten forutsigbarhet. I Norge er det i dag i underkant av 1000 menn og kvinner av innsatskategori 3 (UEH). I antall tilsvarende det to militære infanteribataljoner. Det er en formidabel ressurs som bør inngå i et nasjonalt planverk, sammen med hundetjenesten, lokale forhandlere, spesialister innenfor analyse og stabsarbeid m.m.

Et nasjonalt planverkverk som innfatter en større del av distriktenes kapasiteter, vil åpne for at nasjonale beredskapsressurser i større grad kan benyttes der deres kompetanse og kapasitet har størst effekt.

Alternativt konsept for samhandling

Som nevnt over har Grensevakten i Sor-Varanger (GSV) og Finnmark politidistrikt utviklet et konsept for samhandling mellom politiet og Forsvaret på den norsk-russiske grensen. I dette konseptet er det en lang rekke forhold og enkeltfaktorer som har overføringsverdi til ny bistandsinstruks. Med utgangspunkt i at vi her i nord har et velfungerende konsept for samhandling som regelmessig både praktiseres og øves, ser vi det som en svakhet ved utvalgets utredning at det ikke er innhentet opplysninger og erfaringer som en del av grunnlaget for å forbedre og styrke samfunnets samlede evne til å håndtere de aller mest krevende situasjonene på en best mulig måte.

Med hilsen

Ellen Katrine Hætta
Politimester i Finnmark
Elektronisk godkjent signatur

Saksbehandler:
 Lars Blix Olsen
Politiinspektør
 Tlf: 78 97 21 00