



Vår saksbehandler

Major André Berg Thomstad, athomstad@mil.no
+4723 09 58 02, 0510 5802
FHS/FSTS/FOPS/LANDOPS

Vår dato

2016-12-15

Vår referanse

2016/002432-023/FORSVARET/ 000

Tidligere dato

Tidligere referanse

Til

Forsvarsdepartementet

Kopi til

Forsvarsstaben

Postboks 8126 Dep
0032 OSLO
NORGE

Høringsvar fra Forsvarets Stabsskole (FSTS) til ny bistandsinstruks

1 Innledning

Det vises til Forsvarsdepartementets (FD) brev av 13. oktober 2016 hvor forslag til ny bistandsinstruks sendes på høring.

Det ble sendt frem et høringssvar fra Forsvarets Høgskole (FHS), herunder Forsvarets Stabsskole (FSTS), den 23. nov 2016 med referanse 2016/002432-018. Dette svaret utgår da det kan misforstås om skrevet er fremmet av FHS eller FSTS. Nytt høringssvar følger:

Forsvarets Stabsskole (FSTS) har fagansvar og særskilt kompetanse innenfor operasjonell rett og den militære kjernekompetanse herunder planlegging, gjennomføring og ledelse av fellesoperasjoner. FSTS har gjennomgått rapporten og ønsker på bakgrunn av fagansvar og kompetanse å komme med følgende bemerkninger.

I fredstid er det Justisdepartementet som har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerheten og beredskap. Forsvaret har ansvaret for å forsvare Norge og norske interesser og verdier mot eksterne trusler og angrep. Ved behov kan Forsvaret i fredstid bistå politiet. Det er enkelt å finne eksempler på at dette skillet kan være vanskelig i praksis.

I arbeidsgruppens rapport er spørsmålet om hvem som skal ha ansvaret for maritime kontraterroroperasjoner viet stor oppmerksomhet. FSTS hadde foretrukket at alle sider ved statens maktanvendelse ble diskutert og ikke kun maritim kontraterror. Det er et grunnleggende spørsmål hvilke virkemidler staten benytter til å håndtere terroranslag.

Enkelte terroranslag er å regne som væpnede angrep mot Norge og er underlagt Forsvarets sektoransvar. Dette er eksempelvis tilfelle for luftbårne terroranslag der fly kommer fra utenlandsk luftrom. Det er regjeringen som beslutter om det foreligger et væpnet angrep og om Forsvarets maktmidler skal anvendes.

Forsvaret er tiltenkt et særskilt ansvar for å møte luftbårne terroranslag, og kan innenfor Politilovens § 27a også tildeles et særskilt ansvar for maritim kontraterror der et skip er i fart eller langt til havs. Det er

Postadresse

Postboks 800 Postmottak
2617 Lillehammer
Norge

Besøksadresse

Oslo mil/Akershus
0015 OSLO
Norge

Sivil telefon/telefaks

/

Militær telefon/telefaks

99/0500 3699

Epost/ Internett

forsvaret@mil.no
www.forsvaret.no

Vedlegg

Organisasjonsnummer
NO 986 105 174 MVA

en svakhet ved rapporten at det ikke i større grad er vurdert om SMK bør ha en større formell rolle i forhold til å fordele oppgaver til departementene som for eksempel etter den såkalte COBRA-modellen i Storbritannia.

FSTS er enig med arbeidsgruppen i at dagens situasjon ikke er tilfredsstillende. Arbeidsgruppen har gjort et viktig arbeid, og FSTS håper at dette arbeidet videreføres og at uenigheten mellom politiet og Forsvaret på dette området kan løses så raskt som mulig. FSTS har imidlertid noen bemerkninger til arbeidsgruppens forslag til ny bistandsinstruks.

2 Maritime kontraterroroperasjoner

Samfunnssikkerhets- og krisearbeid i Norge er tuftet på fire prinsipper. Maritime kontraterroroperasjoner er kompliserte og de passer ikke nødvendigvis godt inn i tradisjonell beredskapstenkning. Oppgaven er politisær, men må på grunn av sin kompleksitet og krav til ressurser for å håndtere situasjonen håndteres som en militær fellesoperasjon.

Ansvarsprinsippet

Bekjempelse av terror og annen alvorlig kriminalitet i fredstid er politiets ansvar. Oppgaver relatert til krav om hurtig innsats med rett ressurs på rett sted bør i størst mulig grad forankres til en etat, og hvis mulig en avdeling. Således bør man i større grad tydeliggjøre hvem som gjør hva.

Maritim kontraterror fremstår som et ansvarsområde preget av uklarheter. Denne uklarheten bør løses ved at Forsvaret blir tildelt hovedansvaret for operasjoner på sokkelen med plattformer og kaprede skip til havs. En maritim kontraterroroperasjon faller i Forsvaret under betegnelsen fellesoperasjoner grunnet sin kompleksitet og bruk av fellesressurser fra to eller flere forsvarsgrener. Maritime kontraterroroperasjoner krever således ledelse utover det taktiske nivået, det vil si også ledelse fra det fellesoperative nivået. I politiet eksisterer ikke dette ledelsesnivået med tilhørende kommando og kontroll systemer. I Forsvaret er det kun Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) på Reitan som har både kapasitet og evne til å lede en operasjon av dette omfanget. Operasjoner langt til havs krever dessuten ressurser kun Forsvaret besitter og disse kapasitetene fra luft-, sjø-, og landdomenet ledes til daglig og på døgkontinuerlig basis fra FOH.

Operasjoner som innebærer innsats mot et kapret skip ved kai i Oslo havn fremstår mindre krevende og omfattende enn operasjoner mot et skip i fart. Spesielt ikke i Oslo-området hvor politiets innsatsressurser er nære og ikke krever strategisk løftekapasitet (fly eller langtrekkende helikopter). Innsatsbehovet vil uansett være avhengig av skipstype, antall passasjerer, kabiner, rom og selve trusselen. Skipets særegenhet må altså tas med i vurderingen om politiet eller Forsvaret skal løse oppdraget alene evt. med støtte fra den andre part.

I den hensikt å etablere et tydelig skille mellom hvem som gjør hva i forbindelse med gjennomføringen av en maritim kontraterroroperasjon støtter FSTS en tydelig avgrensning. Denne kan enten være av prinsipiell art eller bindes opp i omfang og kompleksitet. En prinsipiell avgrensning kan være at gjennomføringsansvaret for maritim kontraterror til havs og mot skip i fart tilligger Forsvaret. En avgrensning relatert til omfang og kompleksitet kan ha utgangspunkt i at politiet innledningsvis håndterer hendelsen og at de ved behov støttes av Forsvaret, eventuelt at Forsvaret overtar ved ekstreme situasjoner. Sistnevnte avgrensning kan innebære noe tidstap og friksjon i kommando og kontroll. FSTS anbefaler en avgrensning av prinsipiell art. Dette betyr et hovedskille der Forsvaret har ansvaret for gjennomføringen av en maritim kontraterroroperasjon mot kapring av skip i fart og aksjoner til havs, og at politiet har ansvaret for operasjoner mot skip ved kai/ havn.

En kan ikke forutse alt som kan og vil skje i fremtiden, og derfor må bistandsinstruksen også legge til rette for fleksibilitet og et fortsatt tett samarbeid mellom Forsvaret og politiet.

Likhetsprinsippet

Et viktig prinsipp i håndtering av krevende hendelser må være at ledelse av innsatsressursene i minst mulig grad endres fra daglige operasjoner og fredstidsaktivitet til krisehåndtering. Denne overgangen vil alltid være utfordrende, men det er også noe FOH møter ofte og også trener jevnlig på. Når ansvaret for en type operasjoner er entydig fordelt, oppnår man samtidig likhet ved oppdragsløsning. Den ressursen som har hovedansvaret er også den som må prioriteres med ressurser til trening og evne til innsats ved en krise. Dette reduserer imidlertid ikke behovet for ytterligere støtte fra den andre etat, eller en fleksibel oppgave- og ansvarsfordeling dersom behovet oppstår. En effektiv bruk av samfunnets samlede ressurser må tilstrebes.

Nærhetsprinsippet

Både med dagens løsning og arbeidsgruppens forslag skal maritime kontraterroroperasjoner håndteres av ressurser organisert lavt ned i begge etater. Det særegne med denne type operasjoner er potensialet for eskalering. En maritim kontraterroroperasjon kan raskt eskalere fra en lokal politioperasjon til en nasjonal krise. Det ligger i sakens natur at en hendelse som kan kreve mange menneskeliv og true vitale nasjonale verdier krever politisk oppmerksomhet. Således kan maritime kontraterroroperasjoner representere et avvik fra nærhetsprinsippet der både etatsledelse og politisk ledelse bør kobles inn.

Samvirkeprinsippet

Samfunnet vil også i fremtiden være avhengig av at Forsvaret og politiet har evne til å samvirke for å håndtere maritim kontraterror.

For å oppnå robusthet i en maritim kontraterroroperasjon vil man sannsynligvis være avhengig av samvirke uansett om den foregår langt til havs, i kystnære strøk eller ved kai. Hvis politiet utfører en operasjon mot et skip ved kai kan det oppstå tilfeller der Forsvaret midlertidig settes på høyere beredskap for å kunne møte trusler på landjorda. Hvis Forsvaret løser oppdrag på plattformer på sokkelen eller på et skip i fart, er det tilsvarende naturlig at politiet klargjøres for å støtte under en eller annen del av operasjonen, eller møte andre oppdukkende trusler.

En maritim kontraterroroperasjon kan bli særdeles omfattende på bakgrunn av mengde og omfang av ressurser som må benyttes, og den etat eller avdeling som leder operasjonen må inneha en robust evne til å samvirke og koordinere innsats fra alle involverte. Den fremtidige rolle- og ansvarsfordelingen bør således være tydelig på hvem som har ansvaret for å lede og koordinere slike operasjoner. Selv om politiet har ansvaret for å bekjempe terror og annen alvorlig kriminalitet i fredstid er det altså overveiende operative og ressursmessige grunner til at det gjøres et unntak for maritim kontraterror mot sokkelen eller skip i fart. Dersom en Politimester (PM) allikevel må bringes inn i den operative ledelsen av situasjonen, er det en forutsetning at det etableres en tett og sikker kommunikasjon med FOH på gradert nett. Alternativet kan være fysisk tilstedeværelse og her kan man kanskje tenke seg at PM i Bodø blir gitt særlig kompetanse og nasjonal myndighet innen politietaten. Denne vil kunne være tilstede ved FOH tidlig i en situasjonsutvikling/ operasjonsfase.

3 Kommentarer til de enkelte bestemmelser

§ 1 Formål

FSTS er enig i at Forsvarets bistand til politiet bør løses så effektivt som mulig for å redusere samfunnets beredskapskostnader. Det viktigste med beredskap er imidlertid ikke kostnadsspørsmålet, men samfunnets og borgernes sikkerhet. Dette bør gå frem av formålet. Det er ikke viktig at instruksen

gir «operative retningslinjer» eller at beredskapen skal utføres «innenfor de rammer som følger av lov og Grunnlov». Det er riktig at instruksen er rettet mot politiets og Forsvarets operative enheter. Det er heller ikke feil at instruksen er normativ slik at instruksen kan defineres å være «retningslinjer», men det er unødvendig å poengtere dette i formålsbestemmelsen fordi det gir ingen merverdi til brukerne av instruksen. FSTS mener at dette bør tas ut, da vil hovedbudskapet komme klarere frem. På samme måte er det unødvendig å poengtere i formålsbestemmelsen at lov og Grunnlov setter skranker for forvaltningens virksomhet. Dette er selvsagt, og det bør ikke være behov for å informere om det i en instruks.

FSTS tillater seg å komme med følgende forslag til formålsbestemmelse:

Formålet med denne instruksen er å sikre at Forsvarets bistand til politiet fremmer samfunnets og borgernes sikkerhet ved å utnytte samfunnets samlede beredskapsressurser best mulig.

§ 2 Prinsipper for bistand

Ansvaret for bistandsoperasjoner

Det er ikke eksplisitt nedfelt i instruksen at politiet har et generelt ansvar for bistandsoperasjoner. Det står kun at politiet «har ansvaret for å løse sine oppgaver med egne ressurser». Dette er kanskje en svakhet siden instruksen har som målsetning å være et pedagogisk verktøy. Vi har ovenfor vært inne på at ansvarsprinsippet står sterkt i norsk beredskap og det kan være hensiktsmessig å beskrive dette i § 2.

Plassering av § 2 (2) – (4)

Av politiloven (og instruksens § 3) går det frem at politiet kan be Forsvaret om bistand. Det er viktig at instruksen presiserer politiets og Forsvarets handleplikt i bistandssaker. Instruksen svarer langt på vei på dette i § 2 (2) – (4). Problemet er plasseringen av disse bestemmelsene. I forslaget er disse bestemmelsene lagt til § 2 som i følge overskriften handler om prinsipper for bistand.

FSTS mener at disse bestemmelsene bør flyttes til egne paragrafer i instruksen, etter § 3.

For det første er det misvisende å plassere disse bestemmelsene i § 2.

§ 2 (2) – (4) er ikke prinsipper, men plikter. En viktigere innsigelse er det pedagogiske poeng i å plassere disse bestemmelsene etter § 3 siden dette er bestemmelser som presiserer § 3. Dessuten bør disse bestemmelsene plasseres i egne paragrafer slik at innholdet tydeliggjøres. Instruksen er ment å være et enkelt verktøy som kan brukes av tjenestemenn i Forsvaret og politiet. Det bør derfor være egne bestemmelser om politiets, Forsvarets og den enkelte tjenestemanns handleplikter.

Det materielle innholdet i handlepliktene

FSTS har ingen innsigelser til Forsvarets og den enkelte tjenestemanns handleplikter. Hva angår politiets handleplikt etter § 2 (2) mener FSTS at denne ikke går langt nok. Politiet har etter § 2 (2) en plikt til å «vurdere å be Forsvaret om bistand» når politiets «egne ressurser ikke er tilstrekkelige eller tar for lang tid å få frem». Bestemmelsen regulerer de tilfellene hvor politiet ikke kan løse oppdraget. Dersom politiet står i en situasjon der de ikke kan løse et oppdrag, må det være en plikt å be Forsvaret om bistand. Det må som et minimum være en plikt til å ta kontakt med Forsvaret. En plikt til kun å vurdere om bistand skal anmodes går, etter FSTS' syn ikke langt nok.

Konklusjon § 2

FSTS tillater seg å komme med følgende forslag til ny § 4 – 6:

Ny § 4 foreslås med følgende tekst:

§ 4 Politiets plikt til å be Forsvaret om bistand

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

§ 2 (3) videreføres i sin helhet som ny § 5 med tittel «Forsvarets plikt til å bistå politiet».

§ 2 (4) videreføres i sin helhet som ny § 6 med tittel «Personelletts tjenesteplikt til å bidra».

§ 7 Særlig om maritime kontraterroroperasjoner

Ansvar for maritime kontraterroroperasjoner

Forslaget om å videreføre dagens MKT modell, men avklare og tydeliggjøre Forsvarets særlige rolle er en bedre modell enn den man opererer med i dag.

Dersom departementet velger å regulere maritime kontraterroroperasjoner i Bistandsinstruksen bør ordlyden i § 7 revideres. Av § 7 i utkastet går det frem at Forsvaret har et «særlig ansvar for å sikre den nasjonale beredskapen mot maritime kontraterroroperasjoner». Ordlyden kan forstås slik: «Forsvaret har ansvar for maritime kontraterroroperasjoner». Men det kan også forstås slik: «Forsvaret har ansvar for å sikre at samfunnet har kapasiteter (materieell og personell) til å håndtere maritime kontraterroroperasjoner under politiets ledelse».

Arbeidsgruppen mener at kjernen i konflikten mellom Forsvaret og politiet er at «politiet har det prinsipielle og overordnede ansvaret for maritim kontraterror, samtidig som Forsvaret tradisjonelt lenge har hatt dette som en særlig oppgave». Dersom dette problemet skal løses må ansvarsfordelingen komme klarere frem. I dag er politiets og Forsvarets ansvar i for stor grad overlappende, og det er uklart hva den enkelte etats ansvar innebærer. Dersom det er slik at Forsvaret kun skal ha ansvar for å produsere kapasiteter, det vil si være styrkeprodusent for politiet, må dette gå klart frem av instruksen. Når dette er sagt vil FSTS påpeke at det er prinsipielt viktig at den etat som har ansvaret for en oppgave også må ha gripbare ressurser (personell og materieell) for å håndtere dette ansvaret.

Ledelse av maritime kontraterroroperasjoner

I henhold til § 6 har politiet overordnet ledelse av operasjonen, og bistandsenheten(e) ledes av militær sjef. I maritime kontraterroroperasjoner har Forsvaret «ansvar [for] å lede» operasjonen «innenfor rammen av oppdraget fra politiet». FSTS synes denne distinksjonen er uklar. I begge tilfeller synes politiet å ha myndighet til å gi oppdrag og til å sette vilkår for utførelsen, enten fordi de har «overordnet ledelse» eller fordi politiet har gitt en «ramme for oppdraget». I tidskrisiske maritime operasjoner ledes operasjonen uten noen rammer fra politiet. Bistandsinstruksen er ment å være et pedagogisk operativt verktøy. Det bør av den grunn være klart om det er forskjell på ledelse av maritime kontraterroroperasjoner og andre operasjoner, og det må i så fall gå klart frem hva denne forskjellen er. Instruksen legger opp til at bistands-anmodninger ledes på tre forskjellige måter. FSTS antar at dette kan skape unødig forvirring og foreslår at dette forenkles.

Dersom departementet velger å beholde skillet tillater FSTS seg å komme med følgende forslag til § 6 og § 7 3. og 4. avsnitt:

§ 6

Politimesteren leder bistandsoperasjonen.

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

Bistandsenhetene ledes av militær sjef

§ 7 3. og 4. avsnitt

Ved bistand til maritim kontraterror leder Sjef FOH bistandsoperasjonen.

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

Behovet for særskilt regulering av tidskritiske maritime kontraterroroperasjoner

Forsvaret skal bistå politiet når politiet anmoder om dette, jf § 2. Forsvaret skal også iverksette tiltak, inkludert å fremsette styrker, uten å vente på en bistandsanmodning, jf § 5. I «tidskritiske situasjoner» kan bistandsanmodninger gis muntlig, jf § 4. I henhold til § 7 skal Forsvaret som hovedregel iverksette maritim kontraterror etter anmodning. Det er et unntak fra denne hovedregel for «tidskritiske situasjoner».

Norge har per i dag ikke hatt tilfeller med terror til havs. Denne typen operasjoner er samtidig svært ressurskrevende. Dette er likevel ikke et argument mot at maritim kontraterror reguleres særskilt, siden hele poenget med beredskap er at den skal håndtere ekstraordinære situasjoner. Hensynet til klarhet tilsier at det konkret beskrives i hvilke situasjoner Forsvaret skal kunne reagere selvstendig. Utgangspunktet er at Forsvaret skal iverksette tiltak, jf § 5, og avvente en muntlig bistandsanmodning, jf § 4. § 7 synes følgelig å regulere det tilfellet der Forsvaret har kommet frem til terrorstedet uten at politiet har rukket å komme med en muntlig bistandsanmodning. Avstandene i Norge er store og fremføring av styrker tar tid. FSTS mener derfor at det må være mulig for politiet å fremsette en bistandsanmodning i løpet av den tid det tar å fremføre styrker, særlig tatt i betraktning at beslutningen skal tas «så raskt og effektivt som situasjonen krever», jf § 2 (4).

Et annet poeng er at det eneste som tar tid i tidskritiske situasjoner er beslutningen om iverksettelse av kontraterroroperasjonen, siden selve bistandsanmodningen kan være muntlig. Spørsmålet er om Forsvaret klarer å bruke mindre tid på denne beslutningen enn politiet. Dersom det er slik at Forsvaret er raskere enn politiet er det likevel ikke sikkert at dette tidsgapet er så stort at det forsvarer en særskilt regulering.

FSTS anbefaler at § 7 (2) 2. og 3. setning tas ut av instruksen da anvendelsesområdet synes å være helt teoretisk, og det finnes bedre måter å løse dette på. Ansvaret for maritime kontraterroroperasjoner kan for eksempel i sin helhet gis til Forsvaret. Dette er helt klart å foretrekke. Alternativt kan det poengteres i § 4 (3) at Forsvaret har en plikt til å gi ordre om å handle i nødverge for å håndtere maritim terror.

I § 8 er det av pedagogiske grunner nevnt at personellet i politiet og Forsvaret har rett til å bruke nødverge, men det er sjelden nok da kontraterroroppdrag er såpass inngripende og risikofylte at Forsvarets operatører neppe vil iverksette oppdraget uten en klar iverksettelsesordre. Dersom departementet ønsker å gå enda lenger kan det fastsettes en individuell tjenesteplikt til å handle i nødverge. Det er prinsipielle betenkeligheter ved å fastsette en slik generell tjenesteplikt, så det bør i så fall utredes nærmere før beslutning tas.

Ob Gjest Lage Syndal
Fung sjt FST

for

Jan Østensen Berglund
Flaggkommandør
Sjef Forsvarets Stabsskole

Dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskreven signatur.
