



Politidirektoratet

Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

OSLO POLICE DISTRICT

Deres referanse:
2015/3706

Vår referanse:
201608669-5 008

Sted, Dato
Oslo, 1. desember 2016

HØRINGSSVAR - FORSLAG NY BISTANDSINSTRUKS

INNHALDSFORTEGNELSE

1 Innledning	2
2. Sammendrag.....	3
3. Prosessen mot ny instruks – mandat og sammensetning.....	5
4. Premissene for ny instruks	7
4.1 Eksisterende gråsoner og uklart ansvarsforhold.....	7
4.2 Konflikter	7
4.3 Kompleksitet og Forsvarets særlige egnethet	8
4.4 Økonomi	9
4.6 Handleplikt	10
5. Form og innhold i forslaget til instruks	11
6. Nærmere om effektivitet, terrorbekjempelse og handleplikt.....	13
7. Maritim kontraterror	15
7.1 Innledning.....	15
7.2 Beredskapsmessige konsekvenser	15
7.3 Sammenhengen mellom operative forhold, andre politiressurser og -oppgaver	17
7.4 MKT er i en særstilling?.....	22
7.5 Terror, kriminelle handlinger og skip i fart.....	23
7.6 Lovligheten av arbeidsgruppens forslag om "initiativrett"	24
7.7 Oppsummering	27
8 Etablering av bistand.....	28
9 Ansvar og ledelse.....	29
10 Våpen og annet forsvarsmateriell	29
11 Opplæring	33
12 Nærmere om politimyndighet	36
13 Økonomi	37
14 Annet	39
15 Avslutning.....	39
Referanser:.....	40

Oslo politidistrikt

91 Strategisk Stab
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO
Besøk: Grønlandsleiret 44, 0190 OSLO

Tlf: 22 66 90 50
Faks: 22 66 87 01
E-post:

Org. nr.: 961398142
Giro: 7694.05.08319
www.politi.no

1 INNLEDNING

Det vises til Politidirektoratets oversendelse av forslag til ny bistandsinstruks med frist for svar til Politidirektoratet 1. desember 2016.

Politiet og Forsvaret løser mange oppgaver i fellesskap, nærmest på en daglig basis, og forslaget inneholder flere bestemmelser som utvilsomt er gode. Det er ingen uenighet om at politi og forsvar skal samarbeide. Til tross for dette har forslaget likevel utløst stor diskusjon. Grunnene er flere. Forslaget neglisjerer mange "snublesteiner" som finnes i bistandsveien mellom politi og Forsvar, beskriver en dysfunksjonell samhandling mellom politi og forsvar som må repareres, og gir anvisning på en "medisin" som politiet vil hevde medfører flere uklarheter, kostnader og problemer enn gevinster – og som representerer et vannskille i Forsvarets ansvar og oppgaver ovenfor sivile i fredstid.

Oslo politidistrikt (OPD) mener arbeidsgruppens rapport har en overordnet og grunnleggende mangel: Rapporten synes ikke å fokusere særlig på hvilke bistandsbehov politiet har, men preges av en militærfaglig fortolkning og begrepsbruk. En politifaglig grunnforståelse av krisehåndtering vises ikke. Arbeidsgruppen viser begrenset forståelse for politiets oppgaver og bistandsbehov, og fremstår som skrevet på Forsvarets premisser. Forslaget blir derfor mer et uttrykk for hva Forsvaret ønsker å bistå politiet med, snarere enn hva politiet har behov for.

Oslo politidistrikt har i det følgende mange kommentarer og synspunkter. Det er likevel naturlig å innlede med noen refleksjoner rundt det bakteppet utredningen formidler om forholdet mellom politi og forsvar, som har fått mye oppmerksomhet, også politisk: Maritim kontraterror (MKT) foreslås å være Forsvarets primære ansvar, fordi det vil være "spesielt krevende operasjoner", og at Forsvaret har "en særlig kapasitet på dette feltet, som går klart lenger enn politiets kapasitet, og som krever samvirke mellom mange militære enheter". Flertallet beskriver videre at det "i den løpende kontakten mellom politi og forsvar har vært stor uenighet om hvordan maritime kontraterroroperasjoner skal planlegges og ledes" osv. Det fremholdes videre "rivalisering", "konflikt", "revirkamp", "betent situasjon", "dypere og mer grunnleggende strid" osv. Dette er overraskende, ikke minst sett opp mot den store øvelsen som ble gjennomført over flere dager i begynnelsen av november 2016 – Øvelse Tyr. Mannskaper fra politiets beredskapstropp, Forsvaret og svenske spesialpolitistyrker gjenvant kontrollen over et kapret skip med gisler. Gjennomføring og samarbeid var upåklagelig. Ansvarsfordelingen uproblematisk.

Det er viktig for forståelsen av våre merknader slik de fremkommer i dette høringsvaret å poengtere at den vellykkede oppgaveløsningen på skipet var en del av en meget omfattende operasjon, som i stor grad utspilte seg på land. Da melding om kapring og gisselsituasjon innkom, begynte innhenting av informasjon for å løse situasjonen på båten samtidig med utsetting av mannskaper, vurdere fare for andre hendelser andre steder og avverge disse, planlegge for en rekke scenarier i forhold til ulike utfall, vurdere iverksettelse av planverk for mange forskjellige situasjoner og objekter, håndtere media/publikum/informasjonsdeling, koordinere arbeidet i flere politidistrikter osv. I tillegg til en omfattende etterretnings- og etterforskningsinnsats som inkluderte en rekke politimetoder, ble det iverksatt sikring og vakthold av objekter, iverksatt grensekontroll, etablert evakuert- og pårørendesenter, telefonmottak, varsling av helseinstitusjoner, planlegge landing av kapret skip osv. Det etablerte samarbeidet med PST ble iverksatt etter kjente prosedyrer og deling av oppgaver. Krise- og gisselforhandlere var sentrale, og forebyggere i lokalmiljø engasjert opp mot mulig sosial uro. Samtidig ble det også innledet en omfattende og kompleks jakt på medvirkere og andre gjerningspersoner, til dels i samarbeid med PST. Tekniske og taktiske eksperter og et

stort antall mannskaper og eksterne samarbeidspartnere – herunder selvsagt Forsvaret - var involvert i en operasjon som strakk seg fra svensk farvann (hvor Forsvaret vanskelig kan operere) til i hovedsak østlandsområdet, men som hadde virkninger for politiet i hele Norge. All aktivitet ble styrt og koordinert av politiet, som hadde ansvaret for en kritisk viktig informasjonsflyt mellom alle aktørene. Politiets operasjonssentral har bemanning, planverk, erfaring, samhandlingsaktører, kompetanse og utstyr til å håndtere dette, og utfører slike oppgaver hver dag, om enn i mindre skala.

Forsvarets ressurser var nødvendige og vesentlige, men Oslo politidistrikt vil i det følgende bl.a. utfordre flere av de oppfatningene arbeidsgruppens flertall legger til grunn vedrørende MKT. Vi vil også forsøke å vise det mangelfulle ved sentrale premisser som er nedfelt i rapporten, og konsekvensene som følger av om de legges til grunn. Vi fremlegger også en bred gjennomgang av faktiske og rettslige problemstillinger som knytter seg til Forsvarets bistand til politiet.

Vår høringsuttalelse er omfattende, og vi viser til innholdsfortegnelsen for oversikt. Enkelte tema berøres flere steder, for å legge til rette for at den enkelte inndeling under kan leses isolert.

2. SAMMENDRAG

Forslaget til ny bistandsinstruks inneholder flere forslag som vi mener vil være viktige for å sikre en forsvarlig og effektiv bistand fra Forsvaret til politiet. Dette gjelder særlig forslaget om en *forenklet bistandsprosedyre*.

Det er imidlertid flere *svakheter og mangler* i det fremlagte forslaget, som bygger på et sett med premisser som Oslo politidistrikt mener ikke er korrekte (pkt. 4) Utredningen og forslaget til instruks er i for stor grad skrevet på Forsvarets premisser. Arbeidsgruppen viser begrenset forståelse for politiets oppgaver og bistandsbehov. Forslaget blir derfor mer et uttrykk for hva Forsvaret ønsker å bistå politiet med enn hva politiet har behov for.

Etter vår mening har arbeidsgruppen alt for stort fokus på terror, til tross for at "terror" ikke er nevnt i mandatet. Hva som kjennetegner "maritim terror" fremfor annen alvorlig kriminalitet til sjøs er ikke redegjort for. Maritim kontraterror har så langt aldri blitt iverksatt i Norge. De foreslåtte løsningene er i stor grad preget av en slik ekstremsituasjon, og disse løsningene er lite egnet til å sikre god bistand i mindre dramatiske situasjoner. Dette er uheldig, da behovet for bistand i mindre kritiske situasjoner er fullstendig dominerende. (Pkt. 5 og 6)

Arbeidsgruppen beskriver at det er flere gråsoner og uklarheter vedr ansvarsforhold mellom politi og forsvar, som resulterer i uheldig og unødvendig dublering av kapasiteter mv. Derneft fremholdes at samarbeidet mellom politiet og Forsvaret som langt mer dysfunksjonelt og krisepreget enn det som er tilfellet. Politiet og Forsvaret samarbeider daglig om en rekke oppgaver, og dette fungerer i det alt vesentligste godt. På grunnplanen er opplevelsen av revirkamp liten. Det er i hovedsak mangelen på viktige prinsipielle og praktiske avklaringer som skaper uklarheter og uenighet.

Vi er uenige i vurderingene rundt beredskapen slik arbeidsgruppens flertall angir dem, jf pkt. 7.2 under. Forslaget vil representere en reell svekkelse, og synes motivert av tilretteleggelse for Forsvarets behov.

Oslo politidistrikt understreker at omfanget av oppgaver rundt enhver alvorlig hendelse er stort, og krever en samlet innsats fra svært mange ressurser, også på etterretningssiden, hvor politiet har en helt annet og nødvendig inngang enn Forsvaret, jf. pkt. 7.3.

Forslaget om overføring av ansvar for MKT til Forsvaret kunne få alvorlige konsekvenser for etterforskning og politiets øvrige oppfølging av slike hendelser, noe som står i skarp kontrast til den nasjonale målsettingen om å heve kvaliteten på etterforskningen av større hendelser. Forslaget baserer seg på at Forsvaret skal "gjenerobre" et fartøy, og så overlate det til politiet for "restoppdraget". For politiet utgjør forberedelse, gjennomføring og etterarbeid ett oppdrag, som politiet – ikke Forsvaret – er utrustet for å håndtere.

Oslo politidistrikt mener at arbeidsgruppens flertall tar helt feil når det fremholdes at MKT-operasjoner er spesielt komplekse i forhold til landbaserte operasjoner, og at Forsvaret er særlig egnet pga sine kapasiteter. Disse fysiske kapasitetene vil imidlertid i mindre grad være påregnelige og egnet i en MKT-operasjon, jf. pkt. 7.4.

De foreslåtte endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom politiet og Forsvaret innen terrorhåndtering som representerer en helt ny ordning, som reiser en rekke vanskelige prinsipielle og praktiske spørsmål (pkt. 7.5). Utredningen tar for gitt at det vil foreligge et "sant" og utvetydig situasjonsbilde nærmest umiddelbart. For politiets del er det åpenbart at dette ikke er riktig. Kaos og manglende oversikt og stadig endret informasjon vil være realiteten, og deling av ansvar i initialfasen vil få store tidsmessige og livreddende konsekvenser.

Forslagets § 7 om Forsvarets "initiativrett" kan være i strid med Grunnloven § 101, tredje ledd. Konsekvensene av dette forslaget er ikke tilstrekkelig utredet (Pkt. 7.6 og 7.7).

Forenklete prosedyrer for etablering av bistand er hensiktsmessig (pkt. 8). For så vidt gjelder Forsvarets bruk av våpen ved bistand til politiet, er dette løst ved å foreslå en videreføring av dagens "så langt det passer"-regel (pkt. 10). Dette uheldig og utilstrekkelig, også sett hen til at Forsvaret har våpen med vesentlig tyngde slagkraft enn politiet. Dette kan tale for en godkjenningsordning fra POD. Det er også anført fra Oslo politidistrikts side at det ikke kan ses bort fra at det er en rettslig grense for hvilke typer våpen Forsvaret kan benytte uten lovhjemmel.

Forsvarets rolle i bistandsoppdrag til politiet må også ses på bakgrunn av den svært store forskjellen i opplæring, jf pkt. 11. Det någjeldende opplæringskravet er tatt ut av forslaget, noe som er uheldig.

Forslaget til instruks legger opp til at bistandsmannskaper skal anses for å inneha politimyndighet uten tildeling eller legitimasjon (pkt. 12). Dette er også uheldig.

De økonomiske konsekvensene av forslaget grovt undervurdert (pkt. 13). En bruk av Forsvaret som beskrevet i rapporten vil kreve betydelige ressurser til opplæring og samtrening – både i Forsvaret og politiet.

Oslo politidistrikt mener at forslagens endringer vedrørende MKT og initiativrett må legges vekk, og at praktiske løsninger på praktiske problemstillinger vedr. opplæring, våpentyper og legitimering av politimyndighet må arbeides frem i samarbeid med relevante fagmiljøer.

3. PROSESSEN MOT NY INSTRUKS – MANDAT OG SAMMENSETNING

Oslo politidistrikt er tilfreds med at det ligger et større arbeid bak forslaget til ny bistandsinstruks og at dette er gjort tilgjengelig gjennom arbeidsgruppens rapport. På enkelte punkter savnes imidlertid en mer inngående drøftelse av konsekvenser av arbeidsgruppens anbefalinger. Dette gjelder særlig spørsmål knyttet til maritim kontraterror (MKT). Dette er nærmere kommentert i et eget punkt under (pkt. 7). På dette punktet mener Oslo politidistrikt at rapporten ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for en forsvarlig politisk behandling av spørsmålet.

Oslo politidistrikt mener videre at det er en svakhet ved rapporten at den ikke har sett nærmere på Kystvaktens (KV) sin utførelse av politioppgaver og Forsvarets garnison i Sør-Varanger (GSV) sitt sivile grensevaktoppdrag. Dette er ordninger hvor Forsvaret utfører politioppgaver jevnlig – og hvor den rådende oppfatningen synes å være at ordningene er velfungerende. Oslo politidistrikt mener derfor at det er av stor interesse å bringe på det rene hva som er suksessfaktorene for disse ordningene.

Vi har innledningsvis påpekt at rapporten langt på vei er skrevet på Forsvarets premisser, og med manglende forståelse for det polisære. Forsvarets bistand til politiet omhandles generelt på en måte som reflekterer et konseptuelt og systemorientert tankesett. Rapporten preges av en militærfaglig fortolkning og begrepsbruk. En politifaglig grunnforståelse av krisehåndtering synes fraværende. Det er Oslo politidistrikts oppfatning at dette er et resultat av den skjeve sammensetningen av utvalget: Forsvaret har vært tungt representert, politiet i mindre grad. Skjevhet i sammensetningen gir en åpenbar ubalanse og innvirker direkte på hva som blir flertallets syn. Dette understrekes også av at utredningen gjengir flertallets vurderinger for så vidt gjelder § 7, deretter flertallets sterkt kritiske vurderinger av mindretallets syn, og til slutt får mindretallet komme til orde.

Medlemmene er sektordelt i synet på ansvarsforholdene vedr MKT. Når arbeidsgruppen velger å tolke mandatet så utvidet at de anbefaler endring av ansvarsforhold og oppgavefordeling på det maritime domenet, burde det vært avsatt mer tid og involvering av fagmiljøene. Arbeidsgruppens metodikk oppleves som lite egnet til å foreta de kapasitetsmessige vurderingene som flertallets premisser bygger på. I tillegg til en skjev vekting i representasjon politi/forsvar, savnes en begrunnelse for hvorfor det ble funnet hensiktsmessig å prioritere deltakelse fra Regjeringsadvokaten fremfor for eksempel Lovavdelingen.

Oslo politidistrikt finner også grunn til å kommentere at enkelte av forslagene ligger utenfor eller i ytterkant av mandatet. Dette gjelder § 7 om maritim kontraterror, og da særlig forslaget om "initiativrett" i annet ledd. Mandatet til arbeidsgruppen er vidt formulert, men det gir ingen indikasjoner på at en formell og/eller reell endring av ansvaret for håndtering av MKT skal behandles.

Vi har også merket oss at det er Forsvarsdepartementet alene som skal behandle de innkomne høringsuttalelsene, som etter vår mening ikke er hensiktsmessig. Det er fare for at militærfaglige vurderinger tillegges for stor vekt. Forslaget bør behandles i en bredere kontekst, som involverer Justisdepartementet og evt. Statsministerens kontor, jf opprettelsen av mandatet.

I forarbeidene til pl. § 27a¹ er det gitt noen føringer for hva som skal reguleres i bistandsinstruksen: "Også regler om forhold som knytter seg til selve gjennomføringen av Forsvarets bistand til politiet, herunder om ledelse og operative spørsmål, må som i dag reguleres nærmere i bistandsinstruksen. Det samme gjelder regler om forutsetninger for bistand, kostnadsdekning, prosedyrer vedrørende fremming og avgjørelse av bistandsanmodninger (herunder spørsmålet om hvilke bistandsanmodninger som skal forankres på departementsnivå), regulering av våpenbruk, samt regler om øvelser, opplæring og planverk".

Samlet sett mener Oslo politidistrikt at mandatet gir en ramme for å regulere den nærmere *gjennomføringen* av bistandsoppdrag, ikke for *omfordeling* av ansvar. Det at arbeidsgruppen har tolket mandatet vidt kan ha hatt den konsekvensen at sentral informasjon og synspunkter knyttet til ansvarsfordeling ved MKT ikke har tilflytt arbeidsgruppen, fordi det ikke har vært noen oppfordring til å komme med dette. Ivaretagelsen av etterforskning og andre politifunksjoner enn de rent operative ved MKT er et eksempel på noe som burde vært drøftet grundigere. Se mer om dette i pkt. 7.3.

Det er positivt at arbeidsgruppen har undersøkt ordningene i andre land, men hva som er trukket fram i rapporten fremstår noe tilfeldig eller selektivt. Slik Oslo politidistrikt oppfatter utviklingen i andre europeiske land det er naturlig å sammenlikne oss med, deler vi den oppfatningen at militære ressurser i økende grad brukes til sivile (politi)oppgaver. En side ved dette som underkommuniseres i rapporten, er at dette skjer i kombinasjon med at aktuelle militære støtteressurser fra Forsvaret forpliktes til å bistå politiet med dedikerte ressurser, krav til responstid mv. Det synes også å være et utviklingstrekk at militære støtteressurser underlegges enten politiet eller en nasjonal tverrsektoriell kriseledelse. Slike løsninger kunne med fordel vært drøftet nærmere, i særdeleshet i tilknytning til spørsmålet om MKT. Det kan nevnes at Sverige og Nederland legger i sitt bistandskonsept opp til slike ordninger.

Hvilke kompetansekrav som stilles til militære bistandsmannskaper i andre land kunne også med fordel vært omtalt nærmere, herunder den danske ordningen som er nærmere omtalt under i pkt. 11.

Utredningen har beskrevet bistandsløsninger mellom politi og forsvar i noen andre europeiske land. Vi forstår at en omfattende og presis dokumentering av dette er umulig å få til innenfor rammene av mandatet og utredningen. Vi mener imidlertid at fremstillingen på dette punktet har mangler og til dels feilaktig forståelse. Den har dermed begrenset verdi i en videre beslutningsprosess.

Utredningen viser til at mange land har en økende bruk av soldater for utføring av polisiære oppgaver i det sivile samfunnet, for å avlaste et presset politi. Hvilken virkning dette har for borgernes opplevelse av "utenforskap" og dermed den sosiale ro og trygghet er naturlig nok ikke drøftet i utredningen, men det er rimelig å peke på at land som har lange tradisjoner med halvmilitære politiorganisasjoner og nå har Forsvaret som en meget synlig del i det sivile samfunnet, har vært og er tungt belastet med alvorlige angrep. Hvilket uttrykk politimakten har, er ikke uten virkning og konsekvenser for ro og orden.

Oslo politidistrikt finner det noe påfallende at arbeidsgruppen går langt i å beskrive en samling og lokaliseringen av Forsvarets MKT-ressurser på Vealøs i Horten. Dette er i rapporten (s. 58)

¹ "Prop.79 L (2014-2015) Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)," s. 12.

beskrevet som en konsekvens av arbeidsgruppens anbefaling – nemlig at MKT-kapasitetene "presiseres og videreutvikles". Spørsmålet om lokalisering av MKT-ressursene har vært omdiskutert i Forsvaret. I Forsvarssjefens fagmilitære råd fra oktober 2015 ble Vealøs foreslått nedlagt (s. 56). I langtidsplanen fra juni 2016 ble Vealøs foreslått videreført. På bakgrunn av dette er det nærliggende å stille spørsmål om lokaliseringsdebatten internt i Forsvaret har vært med å legge premissene for arbeidsgruppens anbefalinger.

4. PREMISSENE FOR NY INSTRUKS

Som nevnt innledningsvis bygger utredningen på en rekke forutsetninger eller premisser som begrunner forslaget som er fremlagt. Forutsetningene er ikke dokumenterte, og fremstår som oppfatninger og synspunkter. Dette gir etter vår oppfatning uheldige løsninger. Vi vil kort her angi premissene vi mener er uriktige. Flere av dem vil vi også komme tilbake til under.

4.1 Eksisterende gråsoner og uklart ansvarsforhold

For det første vises det til å være en nærmest uholdbar situasjon med uklare ansvarsforhold rundt MKT. Flere steder i rapporten hevdes det å eksistere såkalte "gråsoner". Disse skal ha ført til "dublering" og "overlappende" kapasiteter med negativ samfunnsøkonomisk kost-/nytteverdi.

Etter Oslo politidistrikts oppfatning er det ikke tvil rundt ansvars- og rollefordeling mellom politi og forsvar med dagens regelverk. Det er vanskelig å se at det skal eksistere "gråsoner" når det gjelder hvem som har primæransvaret, ei heller innenfor MKT. Etatene kan oppleves å ha noe ulike syn på hvilke kapasiteter som kreves, og hva som er akseptabel risiko i forbindelse med konseptuelle avvik. Men dette kan ikke sies å representere noen gråsoneproblematikk.

At Beredskapstroppen (BT) er primæransvarshaver ved terrørsituasjoner på norsk kontinentalsokkel går klart frem av Meld. St. 29 Samfunnssikkerhet. "Gråsonene" antydes å ha en sammenheng med tildelingen av FSKs etter hvert "utvidede" oppdrag, når det gjelder støtte til å håndtere maritime terrorhendelser. Det vises til Prop. 73 S (2011-2012) Et forsvar for vår tid s. 58: "Forsvarets spesialkommando (FSK) med nødvendige støtteelementer har et særlig oppdrag om å være forberedt på å bistå med bekjempelse av terror på oljeinstallasjoner og fartøyer til havs."

Det synes nødvendig å understreke at det er nettopp bistandsoppdraget, og dermed sekundæransvaret, Forsvaret tildeles gjennom denne formuleringen. Ansvarsfordelingen mellom politi og forsvar er klar.

4.2 Konflikter

For det andre nedfelles det en forutsetning som gjentas og gjentas om et gjennomgående konfliktfylt - inntil det lammende - forhold mellom politi og forsvar preget av prestisje og revirkamp, jf også pkt. 1 over. Det fremholdes også at dette utfordrende samarbeidet begrunnet beslutningen om å gjennomføre Øvelse Gemini 2016 i to deler. Dette er ukjent for Oslo politidistrikt: På taktisk nivå oppleves samarbeidet som tett og godt. Forsvarets spesialstyrker (FS) og beredskapstroppen i politiet (BT) har i en årrekke gjennomført regelmessige møter for å sikre effektiv erfaringsoverføring og gjensidig kompetansedeling. FS har liaison hos BT på fast basis og BT har bidratt med operatører i utenlandstjeneste sammen med både FSK og MJK (Marinejegerkommandoen). Øvelse Tyr ble i år avholdt som "Gemini – del II" for å gi bedre militær fellesoperativ ressurstilgang til politiet og dermed øke

måloppnåelsen på taktisk nivå. Dette ble bekreftet av Sjef FOH, generalløytnant Rune Jakobsen, i flere medieuttalelser under øvelsen.²

Politiets erfaring er at de vanskelighetene som noen ganger kan oppstå med å få i stand etterspurt bistand ikke knytter seg til det operative/taktiske samarbeidet, men andre forhold. Arbeidsgruppen har etter vår mening ikke greid å se utfordringer knyttet til ressursmessige prioriteringer under større øvelser isolert fra det etablerte og velfungerende samarbeidsklimaet som relasjonene på "grunnplanet" preges av.

Manglende sentrale avklaringer av viktige praktiske spørsmål har tidvis skapt uenighet mellom politiet og Forsvaret. Dette gjelder eksempelvis spørsmål om krav for tildeling av begrenset politimyndighet og hvilke våpen Forsvaret kan benytte i et bistandsoppdrag? Dette er uenighet som ville bli vesentlig redusert om slike spørsmål fikk en avklaring i bistandsinstruksen. Det er ikke tilfellet i forslaget til ny instruks.

Oslo politidistrikt ser ikke bort fra at det finnes sterke ønsker og synspunkter i Forsvaret om andre ordninger for Forsvarets rolle i oppgaveløsning ovenfor det sivile samfunnet, men det er ingen vedvarende og "betent konflikt" som er til hinder for samarbeid i forbindelse med trening og den konkrete oppgaveløsningen.

4.3 Kompleksitet og Forsvarets særlige egnethet

Arbeidsgruppens flertall angir et sett av oppfatninger om MKT som en helt annerledes oppgave enn annen skarp innsats på land. MKT forklares med å være en meget kompleks operasjon for besetting og gjenerobring en installasjon til havs eller et skip i fart, og at Forsvaret siden 1980-tallet har opparbeidet en særlig kapasitet på MKT, som går klart lenger enn politiets. Det vises til at "effektiv MKT-beredskap krever samvirke mellom mange militære enheter", hvorav "fly, ubåter, overflatefartøy og etterretning" nevnes (s. 58). Derneft slås det fast at Forsvaret har ressurser og kompetanse vedr MKT, mens politiet må bygge sin.

Dette kan med fordel utdypes og nyanseres. Siden foreslått endring omfatter skip i fart, er det grunn til å se nærmere på de nevnte ressursenes konkrete betydning i forhold til forskjellige typer maritime objekter. Majoriteten av disse ressursene har verken klartider, mobilitet eller påregnelighet som står i forhold til den sentrale rollen de gis i rapporten, jf også utredningens egen redegjørelse for klartider (s. 25 og 26). Slikt sett er det underlig å lese flertallets oppfatning om at med en tropp på Vealøs i Horten og med MJK i Ramsund "vil beredskapen kunne bli tilnærmet like god langs hele kysten og utover de norske havområdene" (s. 66).

Foruten helikoptrene, har de mange militære ressursene som rapporten nevner, begrenset relevans i politiets egne MKT-konsepter. Det kan nevnes i denne sammenheng at dette er "politikonsepter" som er utviklet i tett og langvarig samarbeid med andre europeiske land sine politispesialstyrker. Prinsippene de bygger på, både hva angår kommando og kontroll, og innsetningsmetoder, er således forankret i et felles europeisk politinettverk.

Arbeidsgruppens flertall unnlater å fokusere på det spesielle ved forslaget. Det skilles ikke mellom oljeplattformer og skip i fart. Norsk politi har som kjent ikke egne helikoptre med maritim innsetningskapasitet. I maritime operasjoner benytter BT derfor blant annet Justis- og beredskapsdepartementets redningshelikoptre som opereres av Luftforsvaret.

² Aftenposten 1. november 2016

Den norske modellen for beredskap og krisehåndtering må forstås i lys av totalforsvarskonseptet og samvirkeprinsippet. Det har fra politisk nivå ikke vært ønskelig at politiet besitter egne helikopterressurser med en tydelig MKT-rolle og -kapasitet. Nettopp av samfunnsøkonomiske årsaker har politiets helikopterbehov vært dekket gjennom bistandsinstituttet. Etter Oslo politidistrikts syn er det derfor ikke unaturlig å medregne Forsvarets helikoptre, samt redningshelikoptrene, når man vurderer hva som er "politiets MKT-kapasiteter". Med dette som utgangspunkt anses politiet å ha en langt større MKT-kapasitet enn det flertallet gir uttrykk for.

Flertallet unnlater også å drøfte de forenklende faktorene ved MKT, som for eksempel at objektet er relativt geografisk avgrenset og naturlig isolert. Fra et taktisk ståsted vil vi hevde at dynamiske hendelser i urbane miljø representerer en annerledes og i mange tilfeller større kompleksitet enn aksjon mot skip i fart. Her kan motstanderne bevege seg over store områder for deretter å utføre nye angrep. Terrorhendelser i blant annet Paris og Belgia viser flere av utfordringene politiet står ovenfor når angrep rammer urbane strøk – her er det betydelig kompleksitet med hensyn til både koordinering, styring og ledelse.

Derneft angis at Forsvaret - kanskje enda bedre enn politiet - har et godt og korrekt situasjonsbilde for å engasjere seg nærmest øyeblikkelig. Slik politiet ser det, har Forsvaret etterretningskapasitet og ytre sensorer som vil være uvurderlige i arbeidet med lokalisering og observasjon av for eksempel et kapret fartøy. Utover dette kan Forsvaret bidra med lite annen relevant informasjon. For politiet vil situasjonsbildet være noe langt mer enn lokalisering av et skip. Det vil være summen av kunnskap, inntrykk, erfaringer, informasjon som kommer fra politiregistre, pårørende, etterrettere, samarbeidspartnere, modus, relasjoner og trendkunnskap mv. som må arbeide sammen. Dette er politiets kunnskap og fag, i en situasjon hvor det ikke er klare situasjonsbilder. Det er kaotisk, mangel på oversikt og svært lite er helt sikkert. En så vidt snever oppfatning av hva "situasjonen" er, er uhensiktsmessig og kan i verste fall lede til unødig tap av menneskeliv, fordi det handles på feil premisser.

Kompleksiteten ligger her: Å styre og samordne politiets totale ressurser i galleriet av politioppgaver som oppstår – uavhengig av om det dreier seg om MKT eller annen operasjon på land. Vi viser også til pkt 7.3 under.

Utvalgets flertall mener at politiet i forbindelse med en MKT-operasjon muligens har oppgaver i forkant, og får oppgaver i etterkant. Oslo politidistrikt bestrider at dette er en meningsfull ramme for drøftingen av hvordan denne formen for kriminalitet best skal bekjempes. For politiets del vil oppgavene være langt mer omfattende, og det er ikke gitt at det mest komplekse vil være å komme seg om bord i fartøyet – selv om det selvsagt krever ekstremt kompetent personell. En politiinnsats i forbindelse med terror eller annen livstruende alvorlig kriminalitet omfatter en mengde ressurser og utløser omfattende landbasert innsats, også for å støtte en vellykket redning av gisler og pågripelse av gjerningspersoner, jf pkt. 7.3 under om andre politioppgaver under. Her har Forsvaret ingen kompetanse eller ansvar. Vi mener at politiet har kompetanse, ressurser og ferdigheter for terrorbekjempelse, herunder MKT, ikke minst fordi det er politiets ansvar i dag.

4.4 Økonomi

Som siste forutsetning er det fremholdt at ved å gi Forsvaret ansvar for MKT vil samfunnet spare penger. Forsvaret har de nødvendige ressurser, mens politiet har kostbare mangler ved sine. En "duplisering" av kapasiteter er uheldig og unødvendig.

For politiet er det imidlertid ingen kostbar og massiv styrkeoppbygging som kreves for å håndtere våre oppdrag, heller ikke når det gjelder terrorbekjempelse. Det politiet trenger er forutsigbar tilgang til visse ressurser fra Forsvaret.

Arbeidsgruppen skriver at de har "særlig 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". Politiets Nasjonale Bistandsressurser (NB) sine ambisjoner innen MKT går i hovedsak ut på å videreføre eksisterende kapasiteter. Et generelt og kontinuerlig fokus på læring, utvikling og synergieffekter, forventes imidlertid å gi økt innsatsevne også innen MKT.

At politi og forsvar til dels har overlappende kapasiteter vil nok både være ønsket og nødvendig, hensett til at to ulike oppdrag skal ivaretas, og politiet uansett må forholde seg til en usikker ressurstilgang fra Forsvaret. Det er åpenbart heller ikke riktig at en ordning hvor Forsvaret har hovedansvaret for MKT nærmest er kostnadsfri. Dette kommer vi tilbake til, jf. pkt. 13 under.

4.5 Sannsynlighet og fokus

Flere steder i rapporten slår arbeidsgruppen fast at sannsynligheten for terrorangrep mot maritime fartøy og installasjoner er svært liten. Gitt at premissen er korrekt, fremstår det uhensiktsmessig å etablere en særskilt ordning med ansvars- og ledelsesforhold som avviker fra andre mer sannsynlige angrepsformer. Effektiv samhandling mellom politi og forsvar fordrer samarbeidsformer basert på forutsigbarhet og gjenkjennelse, og er forankret i de overordnede beredskapsprinsippene *ansvar, likhet, nærhet og samvirke*. Forslaget til instruks § 7 bryter med disse prinsippene. Man står i fare for å etablere nye gråsonetilfeller heller enn å rydde opp i den grad det er uavklarte forhold i gjeldende instruks. Oslo politidistrikt finner det vanskelig å støtte et forslag hvor usannsynlighet skal tjene som grunnlag for egne særordninger. Innen krisehåndtering bør alle situasjoner håndteres etter generelle og innøvde rutiner og prosedyrer. Vi vil også understreke at begrenset øvingstid forsterker behovet for felles prosedyrer i operasjoner til lands og på vanns.

Til tross for at det angis av MKT er lite sannsynlig, har arbeidsgruppen pekt på at "de særskilte spørsmålene som MKT reiser har ligget i kjernen av gruppens mandat fra første dag (..) og de har vært tatt opp av nesten alle de eksterne aktører som gruppen underveis har hatt møter med" (s. 68), og at dette fokuset har vært for stort. Oslo politidistrikt deler denne betraktningen, og gjorde seg samme refleksjon etter møtene med arbeidsgruppen underveis i prosessen. Imidlertid var arbeidsgruppens egen agenda og fokus for møtet med Oslo politidistrikt i all hovedsak viet nettopp temaet MKT. På det samme møtet kom Oslo politidistrikt med mange innspill vedrørende avklaringer knyttet til bistand på andre, om mindre dramatiske, områder. Disse er knapt fulgt opp i rapporten, jf. pkt. 6 under.

Politiet ved BT har hele tiden fremholdt at bistandsoperasjoner må ha like rammer, uavhengig om det foregår på land eller sjø.

4.6 Handleplikt

Et siste premiss, som gjelder for forslaget til instruks i sin helhet, er nedfelt i utredningens stadige henvisning til politiets og Forsvarets handleplikt. Denne handleplikten fremstilles både som en norm for styring og som erstatning for fravær av materielle og formelle regler i den foreslåtte instruksen. Handleplikten i politi og forsvar fremholdes som en norm eller en plikt som vil løse konflikter og uklarheter idet de oppstår. Individets mot og handlekraft vil være avgjørende for oppdragets løsning. Det fremholdes at handleplikten bør være lovregulert, og

det vises til forslaget § 2, 4. ledd, som pålegger "personell i politi og forsvar plikt til å bidra til at bistand ytes så raskt og effektivt som mulig". Politiets handleplikt kan ikke lovfestes i en instruks som dette, men formuleringen synes uansett for generell til at den tolkes som en individuell handleplikt opp mot en konkret fare.

Sett fra politiets side er uansett ikke "handleplikt" en faktor som gir tilstrekkelige rammer for oppdragsløsningen, og vil neppe bidra med nødvendige avklaringer. Dette vil ikke minst gjelde i situasjoner hvor Forsvaret fokuserer på "erobring og besetting", og viser til doktriner og systemer, og politiet på å redde liv, pågripe gjerningspersoner og gjenopprette samfunnssikkerhet – og hvor Forsvaret er tiltenkt en egen "initiativrett". En sterkere og klarere regulering av forholdet mellom politiet og Forsvaret enn kun å vise til "handleplikt", iblandet behovet for et "tillitsbasert handlingsrom" (s. 89) er påkrevd. Det vises for øvrig til pkt. 6 under.

5. FORM OG INNHOLD I FORSLAGET TIL INSTRUKS

Arbeidsgruppens forslag til instruks er kort. Når to bestemmelser i tillegg er ren gjengivelse av annet regelverk (§ 3 og § 8) er instruksene i realiteten svært kortfattet. Dette har vært et bevisst valg:

"Ved utformingen av en ny bistandsinstruks har det vært en ledetråd for arbeidsgruppen at den bør være det som populært kalles "infanterisikker", som betyr at den må kunne fungere operativt i vanskelige og tidskritiske situasjoner, og gi klare anvisninger til personell som ikke har juridisk trening eller tid til å grunne over spissfindigheter" (rapporten s. 44).

I forarbeidene til pl. § 27a sitert over fremgår det at en del temaer er forutsatt regulert i bistandsinstruksen. Disse temaene er i varierende grad behandlet i forslaget til instruks. Særlig savnes det en nærmere regulering av "forutsetninger for bistand", "regulering av våpenbruk" og "opplæring".

Oslo politidistrikt er enig utgangspunktet om at bistandsinstruksen må fungere operativt og bidra til en effektiv bistandsprosess. Vi er derimot ikke enige i at det er et riktig grep å lage en kort instruks, som ikke eller i liten grad regulerer sentrale praktiske spørsmål. Det er flere grunner til dette:

For det første er det ikke "infanterister" i betydningen operative mannskaper som er brukerne av bistandsinstruksen – men derimot ledere. Operativt personell, enten de er fra politiet eller Forsvaret vil i det vesentligste forholde seg til konkrete ordre knyttet til det aktuelle oppdraget, supplert med støttedokumenter som soldatkort, tiltakskort eller andre SOP'er (Standard Operating Procedure). Det er den operasjonelle eller strategiske ledelse i politidistriktene som definerer behovet for bistand og etterspør denne, og det er Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), eventuelt med involvering av forsvarsstaben og enhetsledere i Forsvaret, som tar stilling til anmodningen. I tillegg kommer eventuell involvering av departementene. Bistandsanmodninger håndteres dermed av personer som har rikelig anledning til på forhånd å sette seg inn i en langt mer omfattende instruks enn det som er foreslått. Videre ligger instruksen fast over tid, slik at det aldri vil være noe reelt behov for raskt å sette seg inn i instruksen. Derimot kan det være behov for raskt å sette seg inn i hva en konkret *bistandsanmodning* går ut på. En svært kortfattet bistandsinstruks vil ikke bidra positivt til dette fordi de temaene som ikke er regulert i bistandsinstruksen da må avklares på annen måte.

For det andre er det flere viktige og til dels vanskelige tema som burde vært mer inngående behandlet i bistandsinstruksen. Dette gjelder blant annet våpen, politimyndighet, opplæring og kommando/ledelse. Det enkelte tema er nærmere kommentert under.

Krevende temaer blir ikke borte fordi om de fjernes fra bistandsinstruksen. Når slike spørsmål ikke er avklart i bistandsinstruksen, må de finne sin avklaring på annen måte. Det kan skje i form av interne supplerende instruks, veiledere ol. Ulempen med slike tilleggsregler er at de vil kunne være av varierende kvalitet, de kan være vanskelig tilgjengelige, og de kan gi anvisning på ulike løsninger både innad i etatene og mellom politiet og Forsvaret. Dette bidrar ikke til gode og forsvarlige løsninger eller en effektiv prosess. Særlig ved uklare eller motstridende interne instruks kan man risikere oppklaringsrunder som kan bidra til betydelig forsinkelser.

Alternativt vil man bli tvunget til å ta stilling til disse spørsmålene i forbindelse med en konkret hendelse. Det fremstår heller ikke som en god løsning. Hendelser som utløser bistandsbehov vil ofte være tidskritiske og uoversiktlige. Det er et dårlig utgangspunkt for å gjøre gode vurderinger av vanskelige spørsmål. Under enhver omstendighet må løsningene formidles fra politiet til Forsvaret. Hvis dette skjer i bistandsanmodningen vil denne kunne bli omfattende og tidkrevende å utarbeide, og tilsvarende tidkrevende å behandle i Forsvaret. Hvis avklaringene skjer i mer uformelle kanaler vil man miste notoriteten, og ikke ha noen garanti for avklaringene skjer på rett nivå.

Oslo politidistrikt kjenner flere eksempler på at ufullstendige bistandsanmodninger og uavklarte spørsmål har medført "strafferunder" med avklaringer både mellom politiet og Forsvaret og internt i etatene. Dette har bidratt til å forsinke etableringen av bistand. Slike problemstillinger har noen ganger inntruffet fordi Forsvaret har satt vilkår for bistand som politiet har funnet problematiske. At Forsvaret ønsker å sette vilkår, jf forslaget § 2, kan være både hensiktsmessig og rimelig, andre ganger ikke. Ved å klarlegge temaene som nevnt over; for eksempel våpen, politimyndighet, opplæring og kommando/ledelse mv. vil evt. vilkårssetting bli mindre vanskelig.

Et siste argument for en mer utfyllende bistandsinstruks er at den vil gi et bedre grunnlag for å øve – både innad i etatene og mellom etatene. Hvis det er usikkerhet og ulike oppfatninger om rammene for bistanden kan man risikere at Forsvaret øver med materiell og metoder som politiet ikke kan eller vil etterspørre, og ikke på bistandsformer som faktisk vil bli etterspurt. Dette vil gi dårligere utnyttelse av beredskapsressursene og være en kilde til misforståelser og frustrasjon ved reelle hendelser.

Et eksempel til illustrasjon: I forbindelse med heving av beredskapen som følge av økt terrortrussel ønsker politiet bistand til objektvakthold på flere eiendommer, hvorav noen er plassert slik at de har betydelig publikumskontakt. De bistandsressursene som er mest nærliggende å benytte er mannskaper fra HVs områdestyrker uten noen særskilt opplæring i politimyndighet. Disse mannskapene har trening i militært objektvakthold, og i deres konsept inngår bruk av avdelingsvåpen (materiellødeleggelsesrifler eller andre våpen som er kraftigere enn det politiet disponerer). Slik bistand vil representere et betydelig avvik fra politiets normale rammer ved at mannskaper med mindre opplæring og trening enn politiet vil benytte kraftigere virkemidler enn politiet normalt har lov til. Det vil derfor raskt oppstå spørsmål om hvilke objekter det er forsvarlig at mannskaper med denne bakgrunnen har vakthold på, og i hvilken grad de kan bruke avdelingsvåpen. Avklaring av disse spørsmålene vil kunne forsinke bistanden, og det er ikke gitt at man i en hektisk situasjon er i stand til å gjøre alle de

operasjonelle og til dels politiske vurderingene som kreves – og velge de beste løsningene. For øvrig vises det til pkt. 11 under om opplæring.

6. NÆRMERE OM EFFEKTIVITET, TERRORBEKJEMPELSE OG HANDLEPLIKT

Forslagets § 2 angir "prinsipper for bistand", og postulerer grunnvilkåret til å være at politiets egne ressurser ikke er tilstrekkelige "eller tar for lang tid å få frem" skal politiet snarest vurdere å be Forsvaret om bistand. Den någjeldende bistandsinstruksen viser til "uttømt og utilstrekkelig", og Oslo politidistrikt ser ikke bort fra at dette kan være en bedre formulering enn at noe vil ta "for lang tid", som etterlater tvil. Hva er tidsnok, og hvem vurderer hva som er tidsnok? Det vises til kommentarene under i dette punktet om hvordan Forsvarets "handleplikt" vil kunne påvirkes at en ulik forståelse av tidsaspektet.

Effektiv ressursutnyttelse og terrorbekjempelse er sentralt i arbeidsgruppens rapport og forslaget til ny instruks. Fokuset på effektiv ressursutnyttelser fremgår direkte av mandatet, mens fokuset på terrorbekjempelse fremstår som arbeidsgruppens valg. På s. 19 fremgår det: "Terrorisme er den enkelttrussel som har størst relevans for arbeidsgruppens vurderinger". På s. 68 står det: "Flertallet vil presisere at de særskilte spørsmålene som MKT reiser har ligget i kjernen av gruppens mandat fra første dag. De var en av grunnene til at gruppen ble oppnevnt, og de har vært tatt opp av nesten alle de eksterne aktører som gruppen underveis har hatt møter med". Det fremstår ikke klart hvorfor arbeidsgruppen har et så sterkt fokus på terror, og da særskilt MKT. "Terror" er ikke engang nevnt i mandatet. Når arbeidsgruppen skiller mellom "terror" og for eksempel "vanlig kriminalitet til sjøs" (s. 59), synes grenseoppgangen vanskelig tilgjengelig.

Terrorbekjempelse er et viktig tema som fortjener oppmerksomhet, men det bør ikke gå på bekostning av andre trusler og oppgaver. Selv om terror er den trusselen som kan ha de alvorligste konsekvensene, dominerer den ikke i volum. Dette legger også arbeidsgruppen til grunn: "Ulykker, naturkatastrofer og liknende trusler mot samfunnets og den enkeltes sikkerhet og trygghet, er det vanligste utgangspunktet for at politiet anmoder Forsvaret om bistand. I tillegg kommer rutinepregede oppgaver knyttet til transport, trafikkregulering, eksplosivrydding med mer. Etter arbeidsgruppens vurdering vil denne typen situasjoner også i tiden fremover være det dominerende utgangspunktet for bistand" (s. 17) og videre "Bistand ved terrorhendelser og trusler forekommer relativt sjelden" (s. 28). Maritime terrorangrep har så langt ikke skjedd i Norge.

Fokuset på terror har etter vår mening to uheldige konsekvenser. For det første er det en del praktiske spørsmål som har stor betydning ved bistand til andre politioppgaver enn terrorbekjempelse, som ikke er tilstrekkelig regulert. Dette er nærmere omtalt over. For det andre medfører fokuset på terrorbekjempelse at de løsningene som foreslås preges av den helt spesielle situasjonen som en akutt terrortrussel representerer. En akutt terrortrussel eller terrorhendelse vil kunne være så spesiell at det kan være gode grunner til, og også rettslig adgang til, å fravike de kravene og rammene som normalt gjelder for politiet. Det vil ikke nødvendigvis være tilfellet ved andre bistandsoppdrag, og dette burde reflekteres i instruksen. Det kan for eksempel være gode grunner til å la Forsvaret bruke våpen som er kraftigere enn det politiet normalt har adgang til hvis det er påkrevd for å stanse terrorister, men det er adskillig mer betenkelig – og rettslig tvilsomt – å tillate dette ved bistand til mer ordinære politioppdrag.

Effektiv ressursutnyttelse er viktig, men ikke det eneste hensynet som gjør seg gjeldende i bistandstilfeller, heller ikke ved terrorbekjempelse. Hensynet til nødvendig og proporsjonalitet, hensynet til rettsikkerhet og hensynet til andre politioppgaver som etterforskning er også viktige. Norge har, både gjennom eget lovverk og gjennom folkerettslige forpliktelser, til dels strenge krav til ivaretagelse av disse hensynene. Det savnes en tydeliggjøring av disse hensynene i instruksen og en nærmere regulering av hvordan disse hensynene skal ivaretas. Etter vår oppfatning har instruksen for stort fokus på rent operative forhold.

Utvalget uttrykker overraskelse over hvilket fokus MKT har hatt under arbeidet, tatt i betraktning at Norge ikke har opplevd dette og at risikoen vurderes som mindre enn andre former for terror (s. 59-60). Likevel velger utvalget å bruke en vesentlig del av rapporten på nettopp dette spørsmålet – og som påpekt over utelater å regulere flere forhold av langt mer praktisk karakter.

Dette etterlater som nevnt innledningsvis et inntrykk av at det er hva Forsvaret ønsker å bistå politiet med som har vært i fokus for arbeidsgruppen, ikke hva politiet har behov for bistand til.

Arbeidsgruppen er opptatt av handleplikt innen politiet og Forsvaret, og konkluderer med at den militære handleplikten er strengere og tydeligere uttalt enn politiets. Det er en vurdering vi deler. Handleplikten fremholdes som en norm eller en plikt som vil løse konflikter og uklarheter idet de oppstår. Individets mot og handlekraft vil være avgjørende for oppdragets løsning. Sett fra politiets side er ikke "handleplikt" en faktor som gir tilstrekkelige rammer for oppdragsløsningen, og vil neppe bidra med nødvendige avklaringer. Det som vil kunne bidra til bedre samfunnsberedskap er klar ansvarsfordeling og tydelige rammer for utøvelse av makt og myndighet. Hvis handlekraft skal være styrende for ansvarsfordeling og oppgavegjennomføring vil man ved kritiske hendelser risikere uklarhet om hvem som har ansvaret, og at gode og innarbeidede fremgangsmåter fravikes fordi det skal vises "handleplikt" og "handlekraft".

En sterkt uttalt handleplikt vil kunne bidra til å forsterke den samtidighetskonflikten som tidvis oppstår, særlig for Forsvarets transportressurser, når både politiet og Forsvaret har behov for ressursene. Med en sterk handleplikt i ryggen vil Forsvaret kunne holde tilbake transportressurser politiet trenger med den begrunnelsen at Forsvaret selv har en plikt til å handle, og derfor trenger ressursene selv. På denne bakgrunnen er Oslo politidistrikt skeptisk til formuleringen i § 2 om at politiet kan få bistand av Forsvaret "der egne ressurser ikke er tilstrekkelige *eller tar for lang tid å få frem*". Hvis man skal bruke handleplikt som en norm for å bedre samfunnets beredskap burde i stedet Forsvaret forpliktes til å stille sine ressurser til disposisjon for politiet når det blir anmodet om – heller enn å handle på egen hånd.

Det må i denne sammenhengen presisere at "handleplikt" ikke er et tilstrekkelig grunnlag for verken å endre oppgavefordelingen mellom politiet og Forsvaret, eller for å tillate inngrep som vil kreve hjemmel i lov.

Det kan virke som om arbeidsgruppen mener at den strengere militære handleplikten er et argument for å la Forsvaret ha et større ansvar for MKT. På s. 37 står det: "Paradoksalt nok er det slik at bistandsyter – altså Forsvaret – etter ordre har en større uttalt og sterkere sanksjonert handlingsplikt enn sin oppdragsgiver, politiet. Under militær kommando opprettholdes det militære personellets strenge handlingsplikt også i bistandsoperasjoner. Dette gjenspeiles i arbeidsgruppens forslag til instruks på dette punkt (vedlegg 1, § 6 og § 7)".

For Oslo politidistrikt fremstår det som underlig å bruke en streng militær handlingsplikt som begrunnelse for en utvidelse av Forsvarets oppgaver. Den militære handleplikten er mer uttalt og strengere sanksjonert enn politiets handleplikt. Dette skyldes trolig både tradisjon og militær maktbruks karakter, som kan innebære både det å måtte ta liv og ofre eget liv. Da er en sterk handleplikt nødvendig. Politiet har ikke det samme behovet for en streng handleplikt. Dette skyldes både det forholdet at politiet i større grad enn Forsvaret har en stående oppgaveportefølje og derfor i mindre grad utfører sine oppgaver gjennom planlegging av større operasjoner. For det andre er politiets oppgaveportefølje mangeartet, og for flere av oppgavene er ikke nødvendigvis en streng handleplikt et hensiktsmessig virkemiddel for å ivareta disse oppgavene.

Det å bruke Forsvarets strenge handleplikt som argument for å gi Forsvaret ansvar for nye oppgaver er vanskelig å forstå. Tvert imot kan det være grunn til å moderere den militære handleplikten når Forsvaret bistår politiet, slik at man oppnår den fleksibiliteten som ofte er nødvendig i politiets oppgaveutførelse.

7. MARITIM KONTRATERROR

7.1 Innledning

Arbeidsgruppen foreslår å gi Forsvaret et særskilt ansvar for maritim kontraterror, herunder en "initiativrett" som gir Forsvaret en adgang til i ekstraordinære situasjoner å handle uten det foreligger en bistandsanmodning fra politiet (forslaget § 7). Dette innebærer at Forsvarets oppdrag knyttet til terrorangrep på installasjoner på norsk sokkel (sokkelansvaret) utvides til også å gjelde skip i fart. Forslaget innebærer en markert utvidelse av Forsvarets oppgaver på det sivile området både formelt og reelt. Forslaget reiser mange spørsmål som etter Oslo politidistrikts oppfatning ikke er tilstrekkelig besvart i arbeidsgruppens rapport.

Rapporten oppleves uklar og motstridende når den på den ene siden anbefaler å gi Forsvaret ansvar for MKT som et tiltak for å redusere overlappende kapasitetsbygging, mens den på den andre siden anerkjenner BTs maritime kapasitet som høy og nødvendig, ikke minst for å videreføre maritim innsatsevne i forhold til "maritim kriminalitet". Oslo politidistrikt vil understreke at MKT er kriminalitet, som hører til politiets ansvarsområde.

7.2 Beredskapsmessige konsekvenser

Arbeidsgruppen legger til grunn at det å gi Forsvaret ved Forsvarets spesialstyrker et større ansvar for MKT vil gi en bedre samfunnsberedskap. Det er flere svakheter ved den antakelsen. Arbeidsgruppen fokuserer for det første utelukkende på den rent operative fasen av håndteringen av en MKT-hendelse. Det er et meget snevert fokus. Konsekvensene av en slikt snevert fokus er behandlet nærmere under. I dette punktet vil vi likevel se nærmere på beredskapen i denne snevre forstanden – nemlig evnen til å innta og gjenvinne kontrollen over et kapret skip.

Det er udiskutabelt at Forsvarets kapasitet til å gjenvinne kontroll over et kapret skip er betydelig. Det interessante spørsmålet er imidlertid om Forsvaret evner å respondere med de rette ressursene tilstrekkelig raskt til å håndtere slike hendelser.

Det er nødvendig å si noe om politiets og Forsvarets ressurser innenfor dette feltet. Detaljene om disse kapasitetene er gradert og av den grunn vil fremstillingen her ha et generelt preg.

Politiet har i dag ressurser som i ulik grad har kapasitet til å ivareta slike hendelser. Beredskapstroppen har spesialkompetanse, og en omfattende trening for håndtering av nettopp slike situasjoner. Forsvarets helikopterbistand til transport, sikring og innsetting er utgjør i denne sammenheng et meget viktig supplement. Deler av BT er i beredskap til enhver tid og kan mobilisere i løpet av minutter. Øvrige ressurser i BT kan mobiliseres i løpet av få timer.

I tillegg til dette har politiet innsatspersonell i kategoriene IP3 og IP4. Disse mannskapene har ikke den samme treningen i håndtering av terrorhendelser, men IP3-mannskaper har likevel en slik operativ trening at de vil være et nyttig supplement til BTs ressurser. Alt innsatspersonell i politiet har gjennomgått PLIVO-trening som skal gi grunnleggende ferdigheter i håndtering av akutte kritiske hendelser. Inntil BT ankommer vil politiet på vanlig måte fortløpende vurdere risiko og gjennomførbarhet ved å benytte annet politipersonell til å håndtere situasjonen. BT kan også før ankomst bistå stedlig politi med råd og anbefalinger.

Forsvaret spesialstyrker (FS) har i dag operative mannskaper på Rena, Vealøs, Ramsund og i Bergen. Støtteressursene til FS befinner seg ulike steder. Helikoptre er lokalisert blant annet på Rygge, mens overvåkningsfly, større overflatefartøy og ubåter har varierende lokasjoner. Hvis ubåter og større overflatefartøy befinner seg langs norskekysten, vil klargjørings- og seilingstiden til en hendelse i Oslofjorden være betydelig.

Arbeidsgruppen legger opp til at en tropp fra FS skal stasjoneres fast på Vealøs. Dette vil i følge arbeidsgruppen gi: "meget høy beredskap for innsats i hele Oslofjorden, og videre ned til og med svenskegrensen i øst og Sør-Vestlandet i vest" (s. 66). Slik Oslo politidistrikt forstår forslaget gjelder dette én tropp med tilhørende aksjonsbåter. Ingen av de øvrige støtteressursene, bortsett fra helikoptre som står på beredskap for politiet på Rygge, oppgis å skulle ha den samme beredskapen. Det er derfor en meget begrenset del av FS sine ressurser som vil være tilgjengelig tilstrekkelig raskt til å håndtere en akutt situasjon. Ingen av støtteressursene i det "komplekse" MKT-konseptet med sikkerhet vil være tilgjengelige innenfor den tidsrammen som slike hendelser må påregnes å måtte løses innenfor.

Arbeidsgruppen skriver videre om den foreslåtte ordningen (s. 66): "En slik disponering vil også bedre MKT-beredskapen betydelig for hele landet. I tillegg befinner MJK, som har stått på nasjonal beredskap siden 1. august 2013, seg i Bergen/Ramsund, og ved å trekke på Forsvarets øvrige maritime ressurser vil beredskapen kunne bli tilnærmet like god langs hele kysten og utover i de norske havområdene". Oslo politidistrikt stiller seg undrende til påstanden om at plassering av en tropp fra FS på Vealøs vil gi tilnærmet like god beredskap langs hele kysten. Hvis man skulle styrke den totale beredskapen mot maritim terror er det vanskelig å forstå hvorfor man skal plassere en ressurs i det området hvor beredskapen (ved BT) i dag er best, mens andre deler av kysten vil ha meget langt til nærmeste MKT-ressurs. Som tidligere nevnt fremstår det som om hensynet til å bevare basen i Horten har vært tillagt større vekt enn hensynet til den nasjonale beredskapen.

Flertallet fremhever den gode maritime beredskapen som BT bidrar til i Oslofjorden. Samtidig anbefaler de å opprette en militær tropp på MKT-beredskap lokalisert i samme område. Begrunnelsen er blant annet tilgang på helikopterressurser på Rygge. Som nevnt er dette ressurser som allerede står på MKT-beredskap til støtte for politiet. Hvis forslaget vedtas vil

det føre til økt regional "samlokalisering" av politiets og Forsvarets spesialstyrker. Underkapasitet på maritime helikopterressurser vil trolig være til hinder for at en slik løsning gir god beredskapseffekt i en nasjonal kontekst. Man kan lett komme i en situasjon hvor to spesialenheter på beredskap i samme område, må "konkurrere" om de samme helikopterressursene. Dette som en følge av at det er uklarheter knyttet til hvilken kriminalitetstype man står overfor.

Uansett hvilke kapasiteter Forsvaret har, er det en realitet at disse neppe kan garanteres å være tilgjengelige, verken for Forsvaret eller politiet. I forbindelse med utenlandsoppdrag har Forsvaret tidligere meldt seg ikke operative på kapasiteter som inngår i MKT.

7.3 Sammenhengen mellom operative forhold, andre politiressurser og -oppgaver

Etter Oslo politidistrikts syn viser utvalget liten innsikt i hvilke politiressurser ut over de rent operative som er nødvendige for å håndtere MKT. I tillegg ser arbeidsgruppen helt bort fra de øvrige oppgavene politiet har i forbindelse med en slik hendelse, slik som etterforskning, håndtering av evakuerte og pårørende mv. Det kan synes som om arbeidsgruppen legger til grunn at disse øvrige ressursene og oppgavene kan håndteres separat fra selve operasjonen. Det er ikke tilfellet. I det følgende vil betydningen av politiets øvrige ressurser og oppgaver bli beskrevet i henholdsvis forberedelsesfasen, gjennomføringsfasen og etterarbeidsfasen.

Forberedelsesfasen

Politiet har et omfattende apparat på ulike nivå for å behandle etterretningsinformasjon som kan være avgjørende for hvordan en operasjon skal gjennomføres. BT og andre nasjonale beredskapsressurser (NB) har gode rutiner for under enhver fase å motta relevant etterretningsinformasjon fra så vel PST som annet politi. Politiets innsatsstyrke er med andre ord organisert og trent for å sikre tett integrering og samhandling med andre politiavdelinger som har et dedikert ansvar før (og etter) gjennomføringsfasen. Dette er en åpenbar styrke med dagens modell, og den tilrettelegger for at innsatsstyrken kan utnytte den samlede kunnskap som politiet besitter både før, under og etter en aksjon.

Politiets operasjonssentral er det naturlige stedet for å motta en hver nødmelding. Dette gjelder også de meldingene som indikerer uønskede hendelser til sjøs. Alle nødetatenes planverk er bygget rundt disse varslingskanalene. Etatenes felles prosedyrer og tette koordinering sikrer en håndtering med kontinuerlig tilfang og distribusjon av kritisk informasjon, uavhengig av hendelsens faser.

Relevant etterretningsinformasjon til bruk for innsatsstyrken vil ofte være en del av politiets totale bilde når man iverksetter operative tiltak som følge av en forestående eller pågående hendelse. Hendelsens faser har en sømløs overgang med kontinuerlig tilfang av kritisk informasjon. Krisens natur tilsier at informasjonen er fragmentert, uoversiktlig og noen ganger motstridende. Situasjonsbildet etableres gradvis og består av blant annet registersøk, innkomne nødsamtaler, kildeopplysninger, egne observasjoner, posisjonsopplysninger fra HRS/LRS eller andre sensorer politiet har eller får tilgang på. Situasjonsbildet vurderes og distribueres av kompetent personell i etablerte kanaler. En slik prosess skiller ikke mellom hendelser på sjø og land, mellom terror og kriminalitet, men vurderer fortløpende forsterknings- og bistandsbehov vurdert opp mot sannsynlig motstand og utvikling. En slik samarbeidsform og arbeidsmetodikk gjør politiet godt egnet til også å håndtere sitt maritime ansvar. I dette arbeidet utgjør Forsvarets kapasiteter et verdifullt bidrag inn i totalforståelsen.

Forsvaret har en omfattende og meget kompetent etterretningstjeneste og tilgang til sensorer med vesentlig større kapasitet enn det politiet disponerer. Disse etterretningskildene og sensorene gir imidlertid i liten grad tilgang til informasjon som er nødvendig for håndteringen av en maritim terrorhendelse. Forsvarets etterretningskapasitet og ytre sensorer vil kunne gi viktig informasjon om lokalisering/observasjon av for eksempel et kapret fartøy. Den informasjonen som er viktigst for gjennomføringen av oppdraget er imidlertid informasjon om gjerningspersonene, herunder deres historie, kapasitet, motivasjon og bevæpning. Det er videre essensielt med informasjon om sivile som er rammet av trusselen – hvor mange er det, hvem er de, kan de formidle informasjon til politiet mv.

Slike opplysninger er det politiet som har et apparat for å skaffe og håndtere. For politiet vil situasjonsbildet være noe langt mer enn lokalisering av et skip. God situasjonsbevissthet, som er en grunnforutsetning for politimesterens beslutningsgrunnlag, får man ikke uten bruk av politiets "indre" sensorer og informasjonskilder. Det vil være summen av inntrykk, erfaringer, moduskunnskap, personkunnskap, trendkunnskap, relasjonskunnskap, registerinformasjon, informasjon fra gisler/pårørende/etterlatte/publikum, samarbeidspartnere mv. som gir grunnlaget for å treffe riktige beslutninger. Dette er politiets kunnskap og fag. Et enkelt eksempel på dette er situasjonen hvor passasjerer/gisler på et kapret fartøy har anledning til å bruke telefon. Personen vil da ringe politiets nødnummer og informasjonen vil raskt komme til rette personer. Forsvaret har ikke et apparat for mottak av slik publikumsinformasjon eller noe kontaktpunkt for dette som er kjent for publikum. Når det gjelder Forsvarets etterretningstjeneste er de undergitt begrensninger som gjør at de i begrenset grad lovlig kan behandle den informasjonen som er nødvendig i en slik situasjon (som hovedregel ikke informasjon om norske statsborgere).

Med feil eller utilstrekkelig "indre" informasjon kan gjennomføringen av et oppdrag lett slå feil. Hvis gisseltakerne truer med eller er kjent for å ta livet av passasjerer eller bruke disse som skjold, vil det ha avgjørende betydning for i hvilken grad man skal forhandle eller aksjonere – og selvfølgelig for den taktiske fremgangsmåten ved en aksjon. Uten slik informasjon kan man risikere å sette liv i fare unødvendig. Krise- og gisselforhandlerne (KGF), som er en del av politiets nasjonale beredskapsressurser, vil være en meget viktig ressurs ved MKT. En MKT-aksjon bør skje i et tett samarbeid med denne ressursen.

Hvis Forsvaret skulle ha et selvstendig ansvar for å håndtere slike hendelser ville de vært helt avhengig av et meget tett samarbeid med politiet. Det å motta, vurdere, systematisere og videreformidle relevant informasjon er en meget krevende oppgave selv internt i politiet. Det å bringe inn en ekstern aktør som Forsvaret vil ytterligere komplisere dette, med stor risiko for at essensiell informasjon ikke når fram eller blir håndtert riktig. Det ville kreve omfattende samtrening mellom FS og de nevnte ressursene i politiet å redusere risikoen for dette. Det vil legge beslag på betydelige ressurser både hos politiet og i Forsvaret.

Utredningen kunne gjerne problematisert sin anbefalte modell med tanke på at informasjon fra én aksjon godt kan tenkes å lede til andre aksjoner eller tiltak. Det er all grunn til å tro at utveksling av kritisk informasjon går lettere når politiet leder hendelsen gjennom alle faser.

Gjennomføringsfasen

Det behovet for informasjonshåndtering som er beskrevet over vil fortsette over i gjennomføringsfasen, og i mange tilfeller intensiveres ytterligere. Behovet for oppdatert informasjon for aksjonsstyrkene vil øke frem mot og inn i aksjonen. I tillegg vil en aksjon frembringe ny informasjon som må håndteres. Dette kan være informasjon fra innsatsstyrkene

om gjerningspersonene, gisler, våpen, bombelignende gjenstander, skipets beskaffenhet mv. Dette er informasjon som må utveksles og vurderes meget raskt fordi det kan ha betydning for den videre gjennomføringen av aksjonen og den videre oppfølgingen, slik som koordinering av redningsinnsats mv. Det er helt avgjørende at denne kommunikasjonen skjer mellom ledd med meget god kjennskap til hverandre og omfattende trening og erfaring med slik informasjonsutveksling. Selv med omfattende samtrening vil Forsvaret representere et ytterligere kommunikasjonsledd som kan forsinke eller svekke informasjonsutvekslingen.

Selve aksjonen vil være mannskapskrevende og må koordineres tett mot annet innsats- og redningspersonell. Politiets innsatspersonell kategori 1 og 3 utgjør en betydelig relevant maritim ressurs. De er vant til å trene og jobbe sammen, og utfyller hverandre på en god måte selv med ulik kompetanse.

Etterarbeidsfasen

Modellen som anbefales av flertallet legger opp til at Forsvaret skal overlate fartøyet til politiet etter aksjonsfasen. Flertallet drøfter ikke de straffeprosessuelle ulempene det vil medføre at aksjonen skal ledes og gjennomføres av ikke-politiutdannet personell. At politiutdannet innsatspersonell med kompetanse i straksetterforskning vil være en fordel opp mot bevissikring, dokumentasjon og videre rettergang gis ingen oppmerksomhet i rapporten. Som understreket tidligere igangsettes politiets etterforskingsskritt ved mottak av første nødmelding.

Oslo politidistrikt vil gjerne poengtere at politiet har mange og omfattende oppgaver i oppfølgingen av en terror/kriminell hendelse. Stikkord her er avverging av nye hendelser, etterforskning, oppfølging av evakuerte og pårørende og informasjon til publikum. Dette er oppgaver som politiet har særskilte forutsetninger for å gjøre. På dette området har Forsvaret ingen kompetanse eller ansvar. Vi forstår det slik at Forsvaret ikke har noe ønske om eller at forslaget innebærer at Forsvaret skal ha noen rolle i dette arbeidet. Det er imidlertid ikke mulig å skille mellom den operative håndtering og den videre oppfølgingen, slik arbeidsgruppen synes å legge til grunn.

Avverging av nye trusler og hendelser vil være sentralt i etterkant av en (maritim) terrorhendelse. Slik avverging kan rette seg mot lokasjoner på land eller til sjøs. Avvergende tiltak vil måtte bygge på blant annet informasjon fra den tidligere aksjonen. Hvis det er Forsvaret som sitter på denne informasjonen vil det forsinke og vanskeliggjøre effektive avvergende tiltak.

Oppfølging av evakuerte og pårørende er en omfattende og krevende oppgave politiet har ved større kritiske hendelser. Dette er ikke en oppgave som starter i det en aksjon er avsluttet, men en oppgave som bygger seg opp etter hvert som et hendelsesforløp utvikler seg. Etterretningsinformasjon om hendelsen og informasjon fra aksjonen er helt avgjørende for en rask og god håndtering av evakuerte og pårørende. Igjen vil det forsinke og vanskeliggjøre arbeidet hvis det er Forsvaret som sitter på denne informasjonen.

Informasjon til publikum før, under og etter kriser er essensielt av flere grunner. For det første har informasjon en trygghetsskapende effekt som i seg selv er viktig. For det andre kan publikumsinformasjon være nødvendig for å treffe hensiktsmessige tiltak for å ivareta orden og sikkerhet i samfunnet for øvrig, eksempelvis informasjon om områder publikum bør unngå. For det tredje vil informasjon til publikum kunne gi mulighet for at politiet får relevant informasjon tilbake, eksempelvis at politiet etterlyser informasjon om bestemte personer eller

kjøretøy. Også her vil det forsinke og vanskeliggjøre arbeidet hvis det er Forsvaret som sitter på denne informasjonen.

Kriser hvor liv går tapt utløser et behov for identifisering av døde. Dette er et krevende arbeid som ledes av den nasjonale identifiseringsgruppen hos Kripos. Forsvaret har etter det vi vet ikke en tilsvarende ressurs.

Etterforskning av terrorhendelser og andre krisehendelser er ikke noe som skjer etter at krisen er avverget. Etterforskning må skje parallelt med og som en integrert del av krisehåndteringen. I Oslo politidistrikt er det laget en beredskapsplan; *kraftsamling i initialfasen* – etterforskning av kriser og ekstraordinære hendelser, med elleve tilhørende funksjonskort, dreiebøker og vedlegg for den prosjektbaserte etterforskningsorganisasjonen. Planen med vedlegg beskriver i detalj mobilisering, ansvar, varsling, tiltak mv for å ivareta etterforskningen ved større hendelser. Planen med vedlegg skal bidra til at politiet blir i stand til å ivareta etterforskningsplikten på en forsvarlig måte, og den synliggjør nødvendigheten av at etterforskning iverksettes straks en krise inntreffer. Planen bygger i stor grad på beredskapsprinsippene ansvar, nærhet, likhet og samvirke.

Tidlig etterforskningsinnsats av høy kvalitet er avgjørende av flere grunner. Mange beslutninger som er nødvendig for å avverge eller stanse uønskede hendelser ligger i etterforskningssporet, og krever beslutning eller annen involvering av påtalemyndigheten. Det vil blant annet dreie seg om beslutning om bruk av tvangsmidler. Videre vil innhenting, sikring og bearbeiding av informasjon være avgjørende både som beslutningsstøtte for operative tiltak og som grunnlag for straffeforfølgning.

Etterforskning av større hendelser er en prioritert oppgave for politiet og påtalemyndigheten. I mai 2016 vedtok Politidirektoratet og riksadvokaten "Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet 1.0". Bakgrunnen for handlingsplanen var et oppdrag fra Stortinget til regjeringen på bakgrunn av en beskrivelse av svakheter innen etterforskningsfeltet, blant annet omhandlet i politianalysen. I oppdragsbrevet er det formulert slik:

"Formålet med å utarbeide en handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet er å heve kvaliteten i straffesaksarbeidet, hvilket vil øke innbyggernes rettssikkerhet. Handlingsplanen skal bidra til å nå målene om at andelen straffesaker som oppklares skal økes, saksbehandlingstiden skal reduseres og antall ikke påtaleavgjorte straffesaker skal reduseres betydelig. For å oppnå dette må handlingsplanen legge særlig vekt på tiltak for å heve etterforskningens status og videreutvikle etterforskning som fag hva gjelder etterforskningsledelse, kompetanse, praksis, øvelse og evaluering".

Et av tiltakene i planen (tiltak 5) knytter seg til kompetanse og læring på området beredskap og øvelser. Her står det: "Hensikten med tiltaket er å heve etterforskningsfeltets kompetanse innen håndtering av ekstraordinære hendelser og større straffesaker".

Å gi Forsvaret et selvstendig ansvar for en operasjon hvor etterforskning inngår som en integrert del, vil åpenbart redusere kvaliteten på etterforskningen, stikk i strid med Stortingets og regjeringens målsetninger. Forsvarets personell har tilnærmet ingen etterforskningskompetanse. Alt politiets innsatspersonell har omfattende opplæring i etterforskning. Dette omfatter straffeprosessuell kunnskap, herunder reglene om hvilke tvangsmidler som kan brukes når, avhør, rettigheter til siktede, håndtering av fornærmede og vitner mv. Det omfatter kriminalteknisk kunnskap og ferdigheter om søk etter bevis, sikring av bevis, sikring

av åsted, tiltak mot kontaminering mv. Det omfatter videre avhørstekniske og psykologiske ferdigheter. I tillegg kommer praktiske ferdigheter og kunnskaper om rapportskriving ol.

Manglende kunnskaper og ferdigheter om etterforskning kan gjøre at viktige etterforskningsinformasjon går tapt eller ikke kan brukes, eksempelvis fordi et bevis er kontaminert eller fordi en samtale med en mistenkt er gjort uten at de straffeprosessuelle kravene til et avhør er ivarettatt.

Utfordringene med at militære mannskaper har ansvaret for gjennomføring av oppdrag som (også) er kriminalitet og derfor skal etterforskes, er godt belyst av Håkan Frimann og Jens Lindborg i tilknytning til bruken av militære ressurser for å håndtere piratvirksomhet i internasjonalt og fremmed stats farvann.³ De skriver bl.a (pkt. 8.9):

"If piracy is to be treated, as we suggest, as a criminal problem, much more attention must be given to the resulting legal challenges. States detailing military forces to collective operations must ensure that they have the legal tools necessary to perform a law-enforcement job efficiently".

Disse utfordringene har også vært drøftet i tilknytning til Kystvaktens virksomhet. I den tidligere nevnte utredningen om oppgave- og myndighetsfordeling mellom KV, politiet og påtalemyndigheten er dette behandlet på s. 38-41 hvor det blant annet sies: "Av det som er sagt foran, følger at det er svært viktig at Kystvakten har stor oppmerksomhet rettet mot om det som foretas i realiteten må anses etterforskning og at virksomheten dermed kan ha kommet over i det straffeprosessuelle spor. I tillegg er det viktig at Kystvaktens tjenestemenn har god kjennskap til innholdet i de regler og prinsipper som gjelder for etterforskning og anvendelse av tvangsmidler i dette spor".

Innledningsvis i vårt høringsvar ble Øvelse Tyr 2016 vist til som en illustrasjon av det komplekse samspillet mellom politiets utførende ledd og politiets og påtalemyndighetens øvrige funksjoner – og viktigheten av at dette fungerer godt. Vi fremholdt der at oppgaveløsningen på skipet var en del av en meget omfattende operasjon, som i stor grad utspilte seg på land: Ved melding om kapring og gisselsituasjon begynte politiets innhenting av informasjon for å løse situasjonen på båten, vurdere fare for andre hendelser andre steder og avverge disse, planlegge for en rekke scenarier i forhold til ulike utfall, vurdere iverksettelse av planverk for mange forskjellige situasjoner og objekter, håndtere media, koordinere arbeidet i flere politidistrikter osv. I tillegg til etterretnings- og etterforskningsinnsats som inkluderte en rekke politimetoder, ble det iverksatt sikring og vakthold av potensielle objekter, iverksatt grensekontroll, etablert evakuert- og pårørendesenter, telefonmottak, varsling av helseinstitusjoner, planlegge landing av kapret skip osv. Krise- og gisselforhandlere, forebyggere i lokalmiljø var i funksjon. En krevende og kompleks jakt på andre gjerningspersoner og medvirkere igangsatt. Tekniske og taktiske eksperter og et stort antall mannskaper og eksterne samarbeidspartnere – herunder selvsagt Forsvaret - var involvert i en operasjon som strakk seg fra svensk farvann til i hovedsak østlandsområdet, men som hadde virkninger for politiltak i hele Norge. All aktivitet ble styrt og koordinert av politiet, som hadde ansvaret for en kritisk viktig informasjonsflyt mellom alle aktørene. Politiets operasjonssentral hadde bemanning, planverk, erfaring, samhandlingsaktører, kompetanse og utstyr til å håndtere dette, og utfører slike oppgaver hver dag.

³ Se Douglas Guilfoyle, *Modern piracy : legal challenges and responses* (Cheltenham: Edward Elgar, 2013), kap. 8.

Oppsummering

Kompetansen og ressurser som er nødvendig for å ivareta de ovennevnte oppgaver er det bare politiet som har. Forutsetningene for et velfungerende samarbeid er størst med en operasjon som ledes av politi, forankret i ordinære samarbeidsformer blant politi og andre nødetater. Hvis Forsvaret får et særlig ansvar for den operative håndteringen av MKT vil nødvendigvis disse funksjonene bli skadelidende. Det vil ikke være mulig å få den samme effektiviteten og kvaliteten på disse funksjonene hvis ansvaret for den operative gjennomføringen ligger hos Forsvaret, og ansvaret for de øvrige oppgavene ligger hos politiet. Det er ikke realistisk og trolig heller ikke ønskelig å bygge opp disse ressursene internt i Forsvaret. De ulempene som er nevnt over, kan reduseres ved omfattende samtrening mellom Forsvarets operative ressurser og politiets støtteressurser, men det vil trolig være meget ressurskrevende.

7.4 MKT er i en særstilling?

Arbeidsgruppen bruker som argument at MKT står i en særstilling og at Forsvaret derfor bør gis et særlig ansvar for slike hendelser. Det er grunn til å se nærmere på dette standpunktet og sammenlikne med terrorhendelser på kontinentalsokkelen hvor Forsvaret i dag har et særlig ansvar. Forslaget berører ikke sokkelansvaret, og vi finner derfor ikke noen grunn til å gå nærmere inn på dette, men vi vil likevel løfte frem noen forskjeller mellom håndtering av hendelser på sokkel og på skip i fart.

Ved hendelser på sokkelen vil avstanden til land og installasjonenes beskaffenhet gjøre det påkrevet med støtteressurser som bare Forsvaret besitter. Disse særskilte operative utfordringene er vektige argumenter for at Forsvaret må spille en sentral rolle for hendelser på sokkelen. Ved hendelser på skip i fart er bildet mye mer nyansert.

For det første er de operative utfordringene langt mer varierende for skip i fart enn de er for installasjoner. For store lasteskip langt fra land vil de operative utfordringene kunne være som på sokkelen, hvor det vil være påkrevd med havgående fartøy og overvåkningsressurser bare Forsvaret besitter. For passasjerbåter/ferger nærmere land vil de operative utfordringene kunne være langt mindre og behov for særlige ressurser fra Forsvaret tilsvarende mindre.

For det andre vil innslaget av sivile, i betydningen personer som ikke har en profesjonell funksjon, kunne være vesentlig større på skip i fart. Mens en installasjon i Nordsjøen normalt utelukkende består av personer som er på jobb, vil en passasjerferge i det vesentligste bestå av sivile. Sivile er mer krevende å håndtere enn profesjonelle. Profesjonelle vil være selektert og trent på en helt annen måte enn sivile. De vil ha forhåndsdefinerte oppgaver/handlingsprosedyrer i en krisesituasjon, og de vil ikke minst være edru. Dette er ikke nødvendigvis tilfellet med passasjerer på en passasjerferge.

Det sivile innslaget vil medføre utfordringer av politifaglig karakter som politiet vil ha bedre forutsetninger for å løse enn spesialsoldater. Håndtering av store menneskemengder og personer i krise er krevende, både praktisk og rettslig. Dette er politiet opplært og øvet i på en helt annen måte enn personell fra Forsvaret. Dette gjelder ikke bare enkeltpersoners trening og erfaring, men også det støtteapparatet slike hendelser krever. Dette er nærmere beskrevet over.

Det er heller ingen upraktisk problemstilling at skip forflytter seg inn i annet lands territorialfarvann, slik det skjedde i forbindelse med Øvelse Tyr 2016. Her har norske myndigheter i utgangspunktet ingen rettigheter. En situasjon hvor en pågående operasjon ifm et kapret skip forlater norsk farvann er løsbart i forhold til politiet, men trolig mye vanskeligere

med Forsvaret. Utfordringer med en forsvarsledet MKT-operasjon som forflytter seg mot eller inn i annen nasjons farvann er ikke berørt i utredningen.

7.5 Terror, kriminelle handlinger og skip i fart

Det å gi Forsvaret et særskilt ansvar for MKT utover sokkelansvaret vil kunne skape vanskelige gråsoner. Slike gråsoner oppstår i liten grad i dag, hvor oppgaven er begrenset til sokkelen. Hendelser på sokkelen er lette å identifisere og avgrense mot andre politioppgaver. Den eneste avgrensingen som må skje er hvorvidt det foreligger en terrorhendelse som omfattes av sokkelansvaret eller en annen type trussel/hendelse som ligger utenfor Forsvarets oppdrag.

Hvis det skulle skje en alvorlig hendelse på sokkelen er det nærliggende å tro at det vil være terrorisme. Det har vært enkelte hendelser med politiske markeringer på sokkelinstallasjoner, men disse har vært enkle å identifisere som nettopp dette, og de har vært av mindre omfang.

På skip i fart vil det kunne oppstå trusler og uønskede hendelser av andre typer enn det man kan vente på sokkelen. I tillegg til terror vil det kunne være aktuelt med massive ordensforstyrrelser, umotivert masseskyting (PLIVO), menneskesmugling, narkotikasmugling og annen kriminalitet.

Det kan lett tenkes situasjoner hvor det vil være vanskelig å avgjøre hva slags uønsket hendelse man står overfor, selv om man har tilgang til politiets etterretningsinformasjon. Forsvaret har sensorer med stor kapasitet som kan gi viktig informasjon til støtte for en operasjon, men det har begrenset verdi ved avgjørelsen av hva slags uønsket hendelse man står overfor. Hvis lyden av gjentatte skudd fanges opp fra en passasjerskip i fart, vil Forsvarets sensorer trolig kunne gi lite informasjon for vurderingen av om det dreier seg om terror/kapring, umotivert skyting, drapsforsøk, psykiatri eller en ikke reell trussel (eks. påfunn med våpenetterlikning). Det vil også være begrenset hva Forsvarets etterretningstjeneste kan bidra med for å avklare hva slags situasjon man står overfor, gitt de begrensningene som finnes for hva slags informasjon tjenesten kan forvalte.

Det er ikke ønskelig at Forsvaret skal løse politioppdrag som ikke er knyttet til terrorhendelser. Det er derfor betenkeligheter knyttet til at Forsvaret skal ha primæransvaret for oppdrag hvor det er vanskelig å avgjøre hva slags trussel man står overfor. Denne usikkerheten vil også oppstå for politiet, men forskjellen er at politiet har ansvar for og trening i håndtering av hele spekteret av uønskede hendelser – alt fra psykiatri og ordensforstyrrelser, til terror. I tillegg vil politiets etterretningsinformasjon ofte kunne gi en bedre støtte for vurdering av trusselens karakter.

Det er enda mer betenkelig at Forsvaret skal ha en rett (og plikt?) til å handle på eget initiativ ved mistanke om MKT, jf forslaget til instruks § 7-2 (2) og pkt. 7.6 under. I verste fall kan man risikere at Forsvaret griper inn i en planlagt politiaksjon på et skip fordi det ut fra Forsvarets ståsted fortøner seg som terrorhendelse.

Flertallets forslag om å gi Forsvaret et særlig ansvar for MKT, tar utgangspunkt i enkelte kriterier for å kategorisere hendelsen man står ovenfor. Det nevnes eksempler som "bevæpnet motstand i forbindelse med bording/innsetting" og behov for "gjenerobring" og "åpenbare omfattende terroranslag". Denne situasjonsforståelsen skal tilflyte Forsvaret så hurtig og utvetydig at de må gis mulighet til å reagere umiddelbart.

Flertallets oppfatning om at man allerede i en initialfase skal kunne ha et tydelig og pålitelig situasjonsbilde står i sterk kontrast til erfaringene politiet besitter på området, og er neppe realistisk.

Uten samhandling med politiets sensorer kan man vanskelig etablere et fullstendig situasjons- og trusselbilde. Tilgang på både ytre og indre sensorer er viktig. Eierskap og kvalitet på politiets situasjonsbilde synes vanskelig å bestride, og er en grunnforutsetning for å innfri politimesterens krav til beslutningsgrunnlag. Politi og forsvar bør, med utgangspunkt i samvirkeprinsippet, bidra slik at politiets forståelse er tuftet på et bredest mulig grunnlag.

Uklarheter rundt ansvarsforhold kan få uheldige konsekvenser i initialfasen. Trusselbildet krever enkle og hurtige beslutningsprosesser med robusthet i forhold til usikkerhet og endringer. Uavklarte ansvarsforhold kan generere og forsterke samtidighetskonflikter knyttet til de samme knappe fellesoperative støtteressursene som både politi og forsvar vil ønske tilgang på.

Selv om man med stor grad av sikkerhet skulle påvise en risiko for å møte "bevæpnet motstand" er det ikke gitt at det vil være en terrorhendelse. Dette kan også tenkes for kriminalitet som ligger klart utenfor terrorbegrepet, eksempelvis smugling. Mener arbeidsgruppen at Forsvaret skal ha et særlig ansvar også for slike tilfeller? Det ville i så fall representere en utvidelse av Forsvarets ansvar som ikke er begrunnet eller drøftet i rapporten.

Hvis Forsvaret gjør bruk av initiativretten vil det lett oppstå en rekke spørsmål både av praktisk art og når det gjelder ansvarsforhold. Dette er spørsmål som burde vært utredet langt grundigere enn det som er tilfellet. Her skal det bare nevnes noen spørsmål: På hvilket beslutningsnivå i Forsvaret ligger initiativretten? Hvilket ansvar har en militær leder som benytter seg av initiativretten? Hvilken informasjon plikter Forsvaret å bringe videre til politiet ved varsling og bruk av initiativretten? Hvilket ansvar inntreffer for en politimester i det han/hun varsles? I hvilken grad kan politiet gi ordre knyttet til gjennomføring av en allerede påbegynt operasjon? Hva blir situasjonen hvis både politiet og Forsvaret går til aksjon (uten å kjenne til hverandres innsats)?

Oslo politidistrikt deler arbeidsgruppens syn på at gråsoner er uheldig. Men overføring av ansvar slik forslaget § 7 legger opp til, kan skape, heller enn fjerne påståtte gråsoner. Selv om hendelsen innledningsvis vurderes å være MKT, kan situasjonen raskt endre seg. Dersom gjerningspersoner forlater skipet, forsvinner eller går over på land, kan dette komplisere ansvarsforhold og samhandling. Det kan ikke utelukkes at politiet, som har ansvaret, kan få kunnskap om flere angrep eller trusler som krever en hard prioritering. De ressursene som Forsvaret planlegger å bruke i "sin" maritime operasjon, kan vise seg å bli enda viktigere et annet sted. Det fremstår lite hensiktsmessig å vedta en instruks som fratar politiet myndighet og handlingsrom til kontinuerlig å prioritere ressurser og tiltak under hendelsens ulike faser. Dagens trusselbilde utfordrer reaksjonsevne, hurtighet og fleksibilitet og forsterker disse faktorene. Uklarheter rundt ansvarsforhold i initialfasen vil få store tidsmessige og livreddende konsekvenser, og vil preges av samtidighetskonflikter knyttet til de samme knappe fellesoperative støtteressursene som både politi og forsvar vil ønske tilgang på.

7.6 Lovligheten av arbeidsgruppens forslag om "initiativrett"

I forslaget til bistandsinstruks § 7 står det følgende om håndtering av MKT: "I tidskritiske situasjoner kan Forsvaret iverksette slike operasjoner uten å avvente anmodning. Forsvaret

skal da straks varsle ansvarlig politimester og de berørte departementene". Dette er omtalt som Forsvarets "initiativrett" og angitt å gjelde i ekstraordinære situasjoner.

Det er grunn til å reise spørsmålet om lovligheten av dette forslaget. Mye taler for at forslaget ikke ligger innenfor rammen av pl. § 27a, og dermed også vil være i strid med Grl. § 101 tredje ledd.

Innledningsvis må det sies at det er noe uklart hvilken forståelse av Grl. § 101 (3) arbeidsgruppen legger til grunn. Det har over lang tid vært uenighet om forståelsen av flere sider av bestemmelsen. Det har vært uenighet om hvorvidt bestemmelsen stiller et absolutt krav om hjemmel i formell lov, eller om også regler av lavere trinnhøyde slik som en kongelig resolusjon, kan være tilstrekkelig hjemmel. Det har vært omdiskutert hva som skal regnes som militær makt, og det har vært diskutert hvem som er vernet av bestemmelsen. Den nærmere tolkingen av bestemmelsen vil kunne være avgjørende for hva som kan reguleres i bistandsinstruksen. Oslo politidistrikt mener at Grl. § 101 (3) stiller et krav om hjemmel i formell lov, og at dette ligger som en premiss for vedtakelsen av pl. § 27a. I forarbeidene til § 27a står det: "Det må her være tale om formell lov vedtatt av Stortinget".⁴ Videre står det at "Lovforslaget er en angivelse av yttergrensene for Forsvarets potensielle maktbruk".⁵ Med dette utgangspunktet er det vår oppfatning at forslaget om initiativrett ligger utenfor rammen av politiloven § 27a som uttrykkelig sier at Forsvaret kan bistå "etter anmodning". En slik ordning må derfor skje ved en endring i § 27a.

Det kan virke som om arbeidsgruppen setter spørsmålstegn ved dette utgangspunktet. På s. 40 skriver arbeidsgruppen:

"Det har ikke vært noen lovhjemmel, og forholdet til § 101 tredje ledd har vært ansett ivaretatt dels under henvisning til at det aller meste av bistanden ikke innebærer maktbruk, og dels ved henvisning til sedvane, supplert med nødrett eller nødverge. Dette har i praksis vært godtatt av de aller fleste, og i liten grad vært gjort til gjenstand for offentlig debatt".

Dette er en beskrivelse vi ikke kan tiltre. Spørsmålet om formell lov har vært debattert jevnlig, og det har vært omstridt. I 2013 ble det sendt på høring et lovforslag om blant annet Forsvarets bistand til politiet.⁶ Forslaget møtte så kraftig kritikk, blant annet fra deler av det juridiske fagmiljøet, at forslaget ble trukket.⁷

På side 43 har imidlertid arbeidsgruppen en formulering som trekker i retning av et formelt lovkrav: "For maktbruk mot egne innbyggere i fredstid er det derimot naturlig med rettslige rammer. Dette er nå presisert i § 27 a annet ledd".

At en slik initiativrett som foreslått må ha hjemmel direkte i formell lov, kan også utledes av det alminnelige legalitetsprinsippet (Grl. § 113) og lovskravet i EMK. At Forsvaret på eget initiativ skal kunne bruke militære maktmidler mot sivile i fredstid, representerer et så betydelig inngrep overfor borgerne at det bør ha klar hjemmel i formell lov.

⁴ "Prop.79 L (2014-2015)," s. 8.

⁵ "Prop.79 L (2014-2015)," s. 5.

⁶ Forsvarsdepartementet, «Om lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet» 11.07.2013.

⁷ Se blant annet Jon Petter Rui, "Forslag til lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet: Mer demokratisk forankring er nødvendig," *Lov og Rett* 2013 s. 579-580 - (LOR-2013-579) (2013)., Smith Carsten «Lovutkastet går for langt», *Aftenposten* 18.07.2013 og Stordrange, Bjørn «Unngår Stortinget», *Dagens næringsliv* 25.07.2013.

Det kan videre virke som om arbeidsgruppen legger til grunn at bruk av militær makt i terrorbekjempelse faller utenfor Grl. § 101 (3). På side 63, i omtalen av modell (ii), skriver arbeidsgruppen: "Forholdet til grl. § 101 tredje ledd vil være ivaretatt på samme måte som til nå, som har lagt til grunn at MKT-operasjoner normalt ikke rammes av grunnlovsforbudet". Hvem "som har lagt til grunn" at MKT-operasjoner faller utenfor, er det ikke redegjort for. Fleischer var av den oppfatning at "Forsvarets tiltak mot deltakerne i terrorvirksomheten ikke faller inn under grunnlovsbestemmelsen"⁸ (Fleischers understrekning) ut fra et resonnement om at disse ikke var å regne som "statens medlemmer". "Ved selve terrorvirksomheten - ved organiserte planmessige voldsaksjoner - har terroristene innledet et angrep og opptrer ikke lenger som de sivilpersoner §99 annet ledd tar sikte på å beskytte". Dette standpunktet har Fleischer i stor grad vært alene om. En slik forståelse av bestemmelsen ville innebære at bestemmelsen bare verner de "verdige", noe som står i skarp kontrast til hvordan man vanligvis forstår bestemmelser til vern om individuelle rettigheter.⁹

Det er i denne sammenhengen verdt å merke seg at også Fleischer hadde som et sentralt argument for sitt standpunkt at bruken av militær makt mot terrorister skjedde som bistand til politiet: "Et tredje moment som så vidt forstås også vil være tilstrekkelig til å legitimere den bruk av Forsvarets mannskaper og materiell som det er tale om, er at det kun vil gjelde assistanse til politiet. Politiet vil ha ledelsen, og tiltakene vil bli truffet i politiets regi. Det blir en situasjon som svarer til bistand ellers ved tiltak mot farlige forbrytere" (Fleischers understrekning).

Arbeidsgruppen skriver at Forsvarets initiativrett må betraktes som en generell forhåndsansmodning om bistand, og derfor ligger innenfor rammen av pl. § 27a.¹⁰ Dette er ikke et holdbart standpunkt. For det første er den naturlige forståelsen av § 27a at det er *politiet* – ikke regjeringen – som kan anmode om bistand. Arbeidsgruppen synes selv å legge dette til grunn ved at de som kan anmode om bistand i instruksen § 4 er bestemt å være politimester, Politidirektoratet eller PST. For det andre vil en slik ordning undergrave det lovskravet som Grl. § 101 (3) oppstiller. Hvis man skulle åpne for en slik adgang til å gi generelle forhåndsansmodninger ville enhver politioppgave som ligger innenfor pl. § 27a permanent kunne legges til Forsvaret uten at politiet hadde foretatt noen vurdering av nødvendighet av det.

En adgang for Forsvaret til på eget initiativ å gripe inn i en terrorsituasjon vil kunne tenkes i medhold av nødretten. Skal initiativretten slik den er beskrevet i § 7 (2) betraktes som en forhåndsbeskrivelse av hva som vil være den rettslige situasjonen i et nødrettstilfelle? Arbeidsgruppen trekker selv inn nødrett som et argument for å gi en slik forhåndsansmodning (s. 65). Beredskapslovgivningen¹¹ er langt på vei et utslag av denne tankegangen. Hensiktsmessigheten av en slik forhåndsvurdering er omdiskutert.

Uansett er formuleringen i § 7 (2) en lite treffende beskrivelse av en nødrettssituasjon. De eneste kriteriene som er satt for initiativretten er at det dreier seg om maritim kontraterror, og at det er tidskritisk. Dette er ikke tilstrekkelig til å utgjøre en nødrettssituasjon. I rapporten er

⁸ Carl August Fleischer, "Bruk av militær makt, militært utstyr m.v. i indre konflikter - spørsmål om rekkevidden av Grunnlovens § 99 annet ledd," *Egen publisasjon - (FLEISCHER-CA-1981-5)* (1981).

⁹ Rt. 2015 s. 1286 (Rolfsen-saken) kan tjene som illustrasjon på dette.

¹⁰ Se side 65: «Formelt kan dette ses som en instruksfestet generell forhåndsansmodning (fra Kongen i statsråd) for helt ekstraordinære situasjoner, som ligger klart innenfor en naturlig forståelse av bistandsinstituttet i § 27 a, og som dessuten vil ha klare likhetstrekk med en nødrettssituasjon».

¹¹ Se bl.a. "Lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjelder under krig, krigsfare og liknende forhold [beredskapsloven - beredskl.]."

dette utdypet slik på s. 68: "Forutsetningen for at dette i det hele tatt skal være aktuelt, er at det oppstår en tidskritisk situasjon, der et maritimt terrorangrep er under utvikling, samtidig som politiet ennå ikke har rukket å reagere". Hva som ligger i at politiet ikke har rukket å reagere er uklart. Det kan åpenbart ikke være tilstrekkelig at politiet ennå ikke har iverksatt en egen aksjon. For at det skal foreligge en nødrettssituasjon, antas det å måtte være tvingende nødvendig at Forsvaret griper inn umiddelbart for å sikre liv, helse eller andre vesentlige verdier – og at det ikke vil være forsvarlig eller praktisk mulig å etablere bistand, selv med en muntlig hurtigprosedyre.

En problematisk side ved initiativretten som ikke er drøftet av arbeidsgruppen er at den i praksis er begrenset til en bestemt type tiltak mot trusselen, nemlig den ressursen Forsvaret besitter – kapasiteten til å gripe inn fysisk for å stanse eller avverge en terrorhendelse. I mange tilfeller vil dette være det riktige tiltaket, men ikke nødvendigvis. I en del situasjoner vil det å avvente situasjonen og forsøke forhandlinger være det riktige tiltaket (og i tråd med minste middel-regelen i pl. § 6). Dette gjelder særlig i situasjoner hvor det er tatt gisler, og hvor en aksjon kan øke risikoen for at gislene blir skadet eller drept. Forhandlingsressursene er det politiet som har, og det er politiet som må treffe beslutningen om hvilke virkemidler som (først) skal benyttes mot trusselen. Det er stor forskjell på å la Forsvaret gjennomføre en gjenerobring av et objekt, og å la Forsvaret beslutte at gjenerobring er det riktige tiltaket.

7.7 Oppsummering

Samarbeid mellom politi og forsvar bør reguleres på en måte som sikrer likhet, forutsigbarhet, tydelighet, hurtighet og fleksibilitet, og som sikrer mottaker av bistand kontrollen og styringsmuligheten som naturlig følger med overordnet ansvar. Forsvarets bistand må være utfyllende og "bygge på" politiets kapasiteter, ikke være erstattende og "bygge om", slik mindretallet beskriver.

Den initiativretten som foreslås innenfor MKT vil, bortsett fra Forsvarets løpende fredstidsoppgaver, gi Forsvaret et selvstendig grunnlag for militær maktbruk overfor sivile som ellers ville kreve beslutning i regjeringen, eller at det forelå en nødrettssituasjon.

Det er mye som taler for at dette vil være i strid med pl. § 27a og dermed også Grl. § 101 (3). Under enhver omstendighet reiser forslaget prinsipielle og praktiske spørsmål som ikke er tilstrekkelig behandlet i rapporten - og som burde underlegges den grundigheten og demokratiske kontrollen som følger med en lovgivningsprosess.

Det er vanskelig å se at det skulle være et reelt behov for den foreslåtte initiativretten. Forslaget til ny instruks legger opp til at bistand etableres ved direkte kontakt mellom politimester og FOH, og det er adgang til muntlighet i tidskritiske situasjoner. Det er vanskelig å se for seg at situasjoner som er så tidskritiske at det ikke er tid til å følge disse prosedyrene.

En ansvarsoverføring som angitt i forslagets § 7 vil kunne redusere den samlede beredskapsevnen hva gjelder MKT. Særordninger knyttet til ansvars- og ledelsesforhold er som prinsipp uegnet i krisehåndtering. Ansvarsoverføring fra politi til forsvar, i en akutt fase kjennetegnet av kaos og ressursknapphet, kan synes uklokt og bryter med etablerte prinsipper om ansvar, likhet, nærhet og samvirke. Det er optimistisk å tro at beslutningsgrunnlaget, når en slik tildeling skal finne sted, er tilstrekkelig solid til at flere sektorer og kommandolinjer raskt og effektivt kan omforenes for deretter å iverksette særprosedyrer. Tidsforbruket og beslutningskvaliteten kan få negative konsekvenser for den livreddende innsatsen.

Kidnappinger, skyting pågår-hendelser, PLIVO (pågående livstruende og dødelig vold), gisselsituasjoner og terror er eksempler på hvordan man forsøker å kategorisere kriminelle handlinger for å møte dem med kjente og hensiktsmessige tiltak. Usikkerhet med hensyn til hva man står ovenfor er i mange tilfeller stor de første timene. Flertallet synes ikke å ha vektlagt dette.

Man bør unngå å skape en modell for ansvarsdeling, som bygger på en teoretisk forestilling om ett felles, omforent og kommunisert situasjonsbilde. Kvaliteten på politiets situasjonsbilde sammenholdt med en pragmatisk og fleksibel ressursoppbygging taler med tyngde for at dagens MKT-ansvar ikke bør endres. Et rammeverk som skiller mellom hendelser på sjø og land er ikke formålstjenlig.

Politiets erfaring med krisehåndtering viser at grensedragningen som vil kreves med foreslått instruks på ingen måte gir seg selv, slik flertallet hevder.

8 ETABLERING AV BISTAND

Arbeidsgruppens forslag til rutiner for etablering av bistand skiller seg vesentlig fra den gjeldende ordningen, og representerer en betydelig forenkling. Oslo politidistrikt støtter i det vesentligste den foreslåtte løsningen og mener at det vil være et av de viktigste bidragene til en mer effektiv etablering av bistand.

Det å fjerne inndelingen i alminnelig bistand og håndhevelsesbistand og ulike prosedyrer knyttet til disse representerer en positiv forenkling. Skillet mellom dagens bistandsformer er ikke skarpt, og mellomformen hvor alminnelig bistand på grunn av risiko, omfang eller av politiske grunner skal behandles etter prosedyrene for håndhevelsesbistand (gjeldende instruks § 11 4. ledd), bidrar heller ikke til klarhet.

Den nye ordningen vil også redusere behovet for såkalte generiske bistandsanmodninger og hurtigprosedyrer for utvalgte militære kapasiteter (§ 15a). I tillegg vil usikkerhet omkring rekkevidden av innvilgede anmodninger og endringsprosedyrer for disse trolig bli mindre fordi justeringer i innvilget bistand kan skje langt mer effektivt.

Det kan innvendes at noen former for bistand kan være så politisk kontroversielle at det bør behandles politisk før de eventuelt innvilges. Det å beskrive og identifisere disse kan imidlertid være vanskelig, og denne usikkerheten kan bidra til å forsinke prosessen. Et krav om politisk behandling kunne tenkes for bestemte former for bistand, eksempelvis bruk av visse typer militære våpen. På den annen side vil en lojal etterlevelse av plikten til å sende gjenpart til departementene, og en god dialog mellom operativt og politisk/strategisk nivå innad i etatene vil trolig kunne ivareta dette hensynet tilstrekkelig.

At bistandsanmodningene kan sendes direkte fra politimester til FOH uten at Politidirektoratet er direkte involvert vil kunne bidra til en effektiv prosess, men det kan også ha noen ulemper. En ulempe er at bistandsbehovet ikke koordineres fra politiets side. Hvem og hva skal avgjøre hvem som får ressursene dersom flere politidistrikt i forbindelse med en terrortrussel anmoder om f.eks. Forsvarets EOD-kapasiteter? Skal FOH avgjøre, er det "førstemann til mølla" eller skal POD involveres i etterkant? Et annet moment er at etableringen av et situasjonssenter i POD vil representere ett kontaktpunkt i politiet for Forsvaret, og kan bidra til en høyere

kvalitet på bistandsanmodningene enn det som er mulig hvis tolv politidistrikt skal ha ansvaret alene.

Et vesentlig forhold som i liten grad er behandlet i rapporten, er viktigheten av gode maler for anmodning om bistand, og effektive tekniske løsninger for fremsendelse av anmodninger og videre kommunikasjon om disse. De eksisterende malene har til dels kritiske mangler, noe blant annet Oslo politidistrikt har redegjort for tidligere.

9 ANSVAR OG LEDELSE

Forslaget til ny instruks tydeliggjør at politiet har den overordnede ledelsen av bistandsoppdrag, og at oppdraget på militær side ledes av militær sjef. Dette er et godt utgangspunkt, og en forbedring sammenliknet med dagens instruks som er vagere og dels tvetydig på dette punktet. Ledelse av oppdrag med bistandsressurser fra Forsvaret vil imidlertid kunne reise en del praktiske spørsmål, selv med det tydelige utgangspunktet som er foreslått. Dette vil være spørsmål om liaisons myndighet, hvilke nivå (strategisk, operasjonelt, taktisk) og hvilke ledelsesledd i politiet Forsvaret skal forholde seg til (PM, stabssjef, operasjonsleder, innsatsleder, objektleder), hvilket nivå i Forsvaret som har beslutningskompetanse for oppdukkende spørsmål, i hvilken grad politiet kan gi ordre direkte til militære mannskaper, i hvilken grad politiet kan gi ordre på taktisk nivå mv. Det er imidlertid ikke gitt at disse spørsmålene er egnet til å løses i bistandsinstruksen.

De særlige ansvarsforholdene som er foreslått innenfor MKT er kommentert over.

Det er foreslått at Spesialenheten skal ha ansvaret for å etterforske hendelser i forbindelse med bistandsoppdrag (§ 12 i forslaget), og at Spesialenheten "skal forsterkes med to representanter fra militær påtalemyndighet". Dette kan neppe alene vedtas med hjemmel i pl. § 27a eller regjeringens instruksjonsmyndighet, og forslaget bærer uansett preg av at det ikke er god kjennskap til etterforskning og påtalemessig behandling. Politiet har ingen rolle eller aksje i saker hvor politiet blir etterforsket, og Spesialenheten er et helt uavhengig organ. Det er en påtaleansvarlig som styrer etterforskningen og treffer påtalemessige beslutninger underveis, og det er sjefen for Spesialenheten som alene har avgjørelsesmyndighet. Det som krever mest ressurser er gjerne etterforskningen, ikke den påtalemessige behandlingen. Uansett hvordan man ser på hvilke bistandsbehov Spesialenheten måtte ha i behandlingen av en sak som involverer Forsvarets personell, er det opp til Spesialenheten å avgjøre og utpeke.

En tydelig avklaring på hvem som har ansvar for etterforskning av Forsvarets personell når disse omfattes av en mistanke om straffbare forhold, eller alvorlig skade har inntruffet, hva enten personellet har politimyndighet eller ikke, er sikkert hensiktsmessig, men krever lov- og forskriftsendringer andre steder enn politiloven § 27a. Vi kan imidlertid vise til påtaleinstruksen § 34-9, som angir riksadvokatens plikt til å avgjøre hvor en etterforskning skal skje, og evt deling av saksansvar, samt § 36-2 jf strprl. § 471, om riksadvokatens overordnede ansvar for saker som gjelder militær straffelov, og endelig påtaleinstruksen § 36-4 om militær og borgerlig påtalemyndighets gjensidige plikt til bistand.

10 VÅPEN OG ANNET FORSVARSMATERIELL

Bruk av forsvarsmateriell, og da i særdeleshet militære våpen, vil i mange tilfeller representere et avvik fra de krav og rammer som vanligvis gjelder for politiet. Enkelte typer våpen vil

representere et potensial for langt kraftigere maktanvendelse enn det politiet til daglig har tilgang til.

Dette reiser både prinsipielle og praktiske spørsmål. I arbeidsgruppens mandat står det: "Arbeidsgruppen skal også foreslå en nærmere regulering av Forsvarets bruk av våpen ved bistand til politiet". Arbeidsgruppen har drøftet hvilken våpeninstruks bistandsmannskaper skal forholde seg til, og videreført den løsningen av politiets våpeninstruks skal gjelde "så langt den passer". Dette samsvarer med reguleringen i politiets våpeninstruks § 1-2 (2).

Vi mener prinsipielt at et så viktig tema som våpenbruk burde hatt en strammere regulering enn en "så langt det passer"-regel, jf forslaget § 9, tredje ledd. At politiets våpeninstruks uheldigvis også viser til at den gjelder for Forsvaret "så langt den passer", gjør det ikke klarere.¹² Det bør åpenbart være klart for både Forsvarets personell, politiet og publikum hva som er rammene for våpenbruk i bistandsoppdrag.

Utvalget viser til at det vil være uhensiktsmessig om Forsvarets personell måtte forholde seg fullt ut til politiets våpeninstruks når de ikke har opplæring i den, og den ikke er tilpasset militære rammer.¹³ Oslo politidistrikt er enig i at dette er et viktig moment. Det skal også nevnes at betenkelighetene ved den noe løse reguleringen ikke er så store så lenge Forsvaret holder seg innenfor rammen av sin egen våpeninstruks (TFF 562C), fordi den har en snevrere ramme for bruk av våpen enn politiets våpeninstruks.¹⁴

Et viktig spørsmål som ikke er tatt opp av arbeidsgruppen er hvilke våpen Forsvaret kan benytte i bistandsoppdrag. Hvis politiets våpeninstruks skulle følges fullt ut på dette punktet, ville det medføre en vesentlig begrensning i muligheten for bevæpnet bistand fra Forsvaret i det instruksene stiller krav om at våpen må være "godkjent for bruk i polititjenesten" (§ 1-1 (1)). Forsvarets våpen er i utgangspunktet ikke godkjent for bruk i politiet. Forsvarets personlige håndvåpen antas imidlertid i funksjon og ildkraft langt på vei vil være sammenliknbare med politiets tjenestevåpen, og det er derfor lite betenkelig at disse benyttes i bistandsoppdrag.

Når det gjelder våpen som i funksjon eller ildkraft er vesensforskjellige fra politiets våpen oppstår det flere vanskelige spørsmål. Ett spørsmål er om det finnes en absolutt grense for hvilke våpen som kan benyttes i bestemte bistandsoppdrag. Kan Forsvaret skulle bruke landminer eller panserbrytende raketter til å løse et politioppdrag – i så fall i hvilke situasjoner?

Det neste spørsmålet blir i hvilken grad Forsvaret, innenfor en eventuelt absolutt ramme, kan benytte tyngre våpen enn politiet disponerer. Dette er ikke en upraktisk problemstilling. Mange av de aktuelle bistandsenhetene i Forsvaret har såkalte avdelingsvåpen som inngår i de konseptene og den trainingen mannskapene har. Eksempler på slike våpen er materiellødeleggersrifler (MØR), maskingevær (MG) og rekylfri kanon (RFK). På den ene siden kan det være nettopp behovet for slike tyngre våpen som utløser en bistandsanmodning. Da ville det være meningsløst å forby bruken av slike. På den annen side vil bruk av slike våpen kunne være politisk meget kontroversielt, særlig hvis de blir benyttet i områder med

¹² I utredning av ny våpeninstruks for politiet fra 13. september 2013 ble instruksens gyldighetsområde for Forsvaret når de bistår politiet foreslått positivt regulert, men dette ble ikke tatt til følge.

¹³ Se også Forsvarets merknader i forbindelse med vedtakelse av ny våpeninstruks for politiet, omtalt i Tor-Geir Myhrer, *Våpeninstruks for politiet : kommentarutgave* (Oslo: Universitetsforlaget, 2016), s. 60.

¹⁴ Se også brev fra POD til politidistriktene 8. desember 2014 om dette.

sivile. Skadepotensialet disse våpnene representerer tilsier også et særlig krav om aktsomhet knyttet til bruk. Spørsmålene som oppstår blir dermed: Når kan slike våpen brukes? Hvilke krav må stilles til mannskaper som opererer dem? Hvem treffer beslutningen om bruk av slike våpen?

Disse spørsmålene burde vært besvart i bistandsinstruksen, noe de ikke er. Det fremgår imidlertid tydelig av rapporten at slike våpen regnes som aktuelle i bistandsoppdrag. De eneste rammene for bruk av slike våpen som kan utledes av bistandsinstruksen er det alminnelige kravet om nødvendighet og forholdsmessighet som gjelder for all polititjeneste, og som er gjengitt i utkastet § 8.

På s. 30 skriver arbeidsgruppen: "Det er tilløp til en frykt for at Forsvaret vil misbruke en bistandsanmodning til å gå inn med "full styrke" og dermed anvende uproporsjonal makt. Forsvaret har tunge våpen og stor ildkraft, og kunnskapen om Forsvarets kapasiteter og operative doktriner er ikke like god i alle deler av politiet".

På s. 44 står det: "Når Forsvaret anmodes om å bistå, kan det være fordi politiet ikke selv har tilstrekkelig kapasitet, og trenger ytterligere mannskaper eller utstyr. Men det kan også være fordi situasjonen er så alvorlig og ekstraordinær at det bare er Forsvaret som har tilstrekkelig tunge våpen, eller spesialtrente mannskaper, til å løse oppdraget. Forholdsmessighetsprinsippet tilsier at Forsvarets maktbruk ikke må gå lenger enn nødvendig og forsvarlig – men hvor langt det er, vil bero på en vurdering av den konkrete situasjonen".

På side 78 fremheves det: "Ettersom Forsvarets enheter har tilgang til tyngre og kraftigere våpen enn politiet, har de dermed et særlig ansvar for ikke å bruke slike våpen i større utstrekning enn det som er nødvendig og forsvarlig for å løse det aktuelle oppdrag".

Disse uttalelsene og føringene gir ikke noe fullgodt svar på spørsmålene over. Det fremstår som en lite betryggende ordning at avgjørelsen om bruk av tyngre militære våpen mot sivile skal skje konkret i hver enkelt sak, og at det som skal sikre en forsvarlig beslutning er kunnskap, tillit og trening.

Under ekstraordinære trusler kan det være forsvarlig å bruke militære våpen mot sivile, og det vil trolig være en viss rettslig adgang til å gå ut over de rammene som vanligvis gjelder for politiet. Men det store flertallet av bistandstilfeller gjelder ikke ekstraordinære trusler. Et alvorlig terroranslag vil kunne åpne for dette, men forsterket vakthold på grunn av en økt terrortrussel vil neppe gjøre det. Denne begrensningen bør reflekteres i instruksen. Det er vanskelig å se at det er noen grunn til å bruke kraftigere våpen enn det politiet ville gjort i samme situasjon bare fordi Forsvaret i sin militære oppdragsløsning ville gjort det. Dette vil også lett være et brudd på politiloven § 6.

Etter vårt syn burde bistandsinstruksen stilt krav om at bruk av militære våpen som er vesentlig kraftigere enn politiets bare kan benyttes ved ekstraordinære trusler. Det burde videre vært oppstilt et skjerpet nødvendighetskrav ("tvingende nødvendig" eller tilsvarende). Det burde videre vært innført – eller i det minste drøftet – om det burde vært krav om særskilt godkjenning i situasjoner hvor det er aktuelt at Forsvaret anvender vesentlig kraftigere våpen enn de politiet disponerer.

Dette var tema ved utarbeidelsen av ny våpeninstruks for politiet. I politiets gamle våpeninstruks (fra 1. august 1989) § 2 sto det at Justisdepartementet i særlige tilfeller kunne

bestemme at også andre våpen enn de forhåndsgodkjente kunne benyttes. I kommentarene til bestemmelsen til instruksen fremgikk det at denne bestemmelsen var ment å gjelde "...ved beredskap, bistand fra Forsvaret eller andre ved f.eks. terroranslag etc."

Gjeldende våpeninstruks (fra 2. juli 2015) har en tilsvarende bestemmelse i § 1-5 (1) b) hvor det står: "Politidirektoratet kan for det enkelte tilfelle også godkjenne bruk av andre typer våpen enn de som er nevnt i § 1-4." I forslaget til ny våpeninstruks var bestemmelsen ment som en videreføring av bestemmelsen i den gamle instruksens § 2. Selv om denne regelen ikke var ny møtte den sterk motstand fra Forsvaret i høringsrunden, fordi slik godkjenning ble regnet for å være et forsinkende element. Endringer i våpeninstruksens anvendelsesområde for bistandspersonell fra Forsvaret og vedtakelsen av pl. § 27a gjør at denne bestemmelsen neppe får formell anvendelse når det er aktuelt med bruk av tyngre våpen fra Forsvaret i et bistandsoppdrag.¹⁵

Oslo politidistrikt mener at gode grunner taler for å ha en slik godkjenning. Bruk av tyngre militære våpen mot sivile er for det første et politisk omstridt og følsomt tema, og det gjør seg derfor gjeldende andre hensyn enn de rent operative.¹⁶ Videre vil skadepotensialet ved bruk av tyngre våpen være større. Dette momentet gjør seg særlig gjeldende hvor uskyldige sivile kan risikere å bli utsatt for fare. Med det vide spekteret av oppgaver som instruksens åpner for at Forsvaret kan gi bistand til, er dette en reell problemstilling.

Det er ikke gitt at en politimester og sjef FOH i en tidskritisk situasjon vil være i stand til å treffe de samlet sett beste beslutningene med hensyn til våpentyper. Politiet vil også i en slik situasjon langt på vei være prisgitt Forsvarets opplysninger om våpnenes virkemåte, effekt og skadepotensial – helt essensielle momenter i vurderingen av nødvendigheten og forsvarligheten ved bruken av våpnene. En politimester uten inngående kunnskap om Forsvarets våpen vil dermed kunne løpe en meget stor risiko ved å åpne for bruk av slike våpen i et bistandsoppdrag.

Argumentet med at en slik godkjenning vil forsinke bistanden kan ikke sies å være tilstrekkelig tungtveiende når bistand etter forslaget kan etableres direkte mellom politimester og FOH – og i hastetilfeller også muntlig. Under enhver omstendighet vil det være mulig å forhåndsdefinere hvilke militære våpen som kan aksepteres til bestemte former for bistand.

Det kan også reises spørsmål om det går en rettslig grense for hva slags våpen Forsvaret kan benytte i et bistandsoppdrag uten en klarere forankring i formell lov. Det er nærliggende å stille spørsmålet om pl. § 27a er en tilstrekkelig klar hjemmel for å tillate bruk av tyngre militære våpen mot sivile. Tilsvarende spørsmål kan man stille med utgangspunkt i det generelle legalitetsprinsippet, slik det kommer til uttrykk i Grl. § 113, og til dels med utgangspunkt i Den Europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMD), som begge stiller krav om klarhet og tilgjengelighet for visse typer inngrep. Det er i denne sammenhengen et moment at pl. § 27a og forslaget til ny bistandsinstruks begge er tydelige på at det er politiets rammer for bruk av makt, slik de blant annet kommer til uttrykk i pl. § 6 som gjelder ved bistandsoppdrag. Politiets vanlige rammer for bruk av makt er *ikke* bruk av tyngre militære våpen.¹⁷ Det er en prinsipiell forskjell på å la personell fra Forsvaret utføre politioppgaver

¹⁵ Se Myhrer, *Våpeninstruks for politiet: kommentarutgave*, s. 72.

¹⁶ Se bl.a. *Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap : oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, (Oslo 2013), s. 248.

¹⁷ Se uttalelser om pl. § 6 i "Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven)," s. 18. hvor det står: «Den sterkeste form for maktbruk er bruk av våpen. Det er viktig at bruk av våpen i polititjeneste er nøye regulert».

innenfor politiets vanlige rammer, og det å la Forsvaret utføre politioppgaver utenfor politiets vanlige rammer. Hensynet til forutberegnelighet og demokratisk kontroll taler for at denne adgangen burde hatt et klarer uttrykk i loven.¹⁸

11 OPPLÆRING

På samme måte som bruk av militære våpen ofte vil representere et avvik fra politiets ordinære rammer, vil også bruk av militære mannskaper representerer et avvik fra politiets alminnelige krav. Dette gjelder særlig krav til utdanning og opplæring.

Politimyndighet forutsetter som utgangspunkt en treårig bachelor i politiutdanning. I tillegg er det særlige opplærings- og utdanningskrav knyttet til bestemte stillinger, funksjoner eller bruk av bestemte virkemidler eller metoder. Enkelte av disse inngår i grunnutdanningen. Innsatspersonell (IP) er inndelt i kategorier etter kompetanse og årlig utdanningskrav. IP4 utgjør den største gruppen av polititjenestepersoner i ordenstjeneste og disse skal gjennomgå 40 timer trening årlig. Bevæpning med og bruk av skytevåpen er underlagt særskilte opplæringskrav. I tillegg er det krav om opplæring og godkjenning for blant annet bruk av gassvåpen og slagvåpen og utrykningskjøring.¹⁹

Aktuelle bistandsmannskaper fra Forsvaret vil som klar hovedregel ikke oppfylle disse kravene. Utdanningen, opplæringen og treningen til Forsvarets bistandspersonell vil variere mye i omfang og innhold. Forsvarets spesialstyrker (FSK) har en omfattende opplæring og trening i meget krevende operative disipliner, mens mannskaper fra HVs områdestyrker vil ha en langt mindre omfattende opplæring og trening. En del militære mannskaper vil ha gjennomgått særskilt opplæring i vakthold og maktbruk.

Felles for de fleste bistandsmannskaper er at svært få har opplæring i utøvelse av sivil politimyndighet. I praksis er det bare mannskaper i Kystvakten, GSV og militærpolitiet som har slik opplæring.

En del av opplæringen i våpenbruk og operative disipliner i politiet og Forsvaret har likhetsstrekk, men det er viktig å være oppmerksom på at det tross ytre likhet er vesentlige forskjeller. Her skal bare nevnes at Forsvaret har andre primæroppgaver enn politiet, andre våpen og virkemidler og er underlagt en helt annet regelverk for maktbruk enn politiet (krigens folkerett). Forslaget til bistandsinstruks illustrerer også denne ikke unaturlige forskjellen i tilnærming: Mens politiets lovfestede oppdrag, regelverk og opplæring fokuserer på å redde liv, forhindre og forebygge fare og straffbare handlinger (herunder pågripe gjerningspersoner) og gjenopprette normalsituasjon – også i ved en terrorhendelse – bruker utredningen begreper som "gjenerobring" og "besetting" osv.

Bruk av bistandsmannskaper fra Forsvaret vil nødvendigvis medføre avvik fra politiets alminnelige krav til opplæring og trening. Spørsmålet er hvilke typer avvik som er forsvarlig til hvilke typer tjeneste. Det er åpenbart at man ikke kan stille de samme formelle kravene til Forsvarets personell som til ordinært politi. Det ville gjøre hele bistandsinstituttet illusorisk. På den annen side kan man ikke tilsidesette alle alminnelige krav til politiet fordi politioppgavene

¹⁸ Se drøftelse av kravet til lovhjemmel for politiets bruk skytevåpen i *Våpeninstruks for politiet : kommentarutgave*, kap. 3. hvor Myhrer peker på uheldige sider ved den svake rettslige forankringen politiets våpeninstruks har. Disse hensynene får ytterligere vekt når det er tale om tyngre militære våpen.

¹⁹ "Forskrift 12. juni 2009 nr. 637 om krav til opplæring, prøve og kompetanse for utrykningskjøring (utrykningsforskriften)."

utføres av militære mannskaper. Dette er spørsmål som bistandsinstruksen burde regulert nærmere.

I gjeldende bistandsinstruks er opplæring regulert slik i § 7 (2):

"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"

Kravet om slik opplæring er ikke absolutt, og det er vagt og generelt formulert.

I forslaget til ny bistandsinstruks er denne formuleringen tatt ut, og ikke erstattet av noe annet. Det er overraskende av flere grunner. For det første står det i forarbeidene til pl. § 27a sitert innledningsvis at det forutsettes at opplæring skal reguleres i bistandsinstruksen. Videre er det et reelt og praktisk behov for å regulere dette nærmere, særlig for bistandsmannskaper som tildeles begrenset politimyndighet. Det vil måtte være visse minstekrav til bistandsmannskapers opplæring for visse typer bistand. Dette kravet forsvinner ikke fordi det fjernes fra bistandsinstruksen.

Viktigheten av kunnskap om sivilt politiarbeid er berørt i rapporten på s. 78, hvor det står følgende om hvorvidt bistandsmannskaper bør følge politiets våpeninstruks: "Samtidig er det i praksis ikke mulig å oppstille noe krav om at Forsvarets mannskaper skal måtte følge politiets våpeninstruks fullt ut. For det første er de ikke opplært i den, og det er heller ikke realistisk å kreve dette". Når det gjelder våpeninstruks er det åpnet for at bistandspersonell bare delvis følger politiets instruks. Det er imidlertid ikke tilfellet når det gjelder inngrepshjemlene. Hvis Forsvaret skal gripe inn med makt og myndighet vil de måtte følge politiets inngrepshjemler, i hovedsak hjemlene i politiloven kap. II og straffeprosessloven fjerde del. Da vil det være nødvendig at de har tilstrekkelig kunnskap om disse til å anvende dem korrekt og forsvarlig.

Den store variasjonen i hvilken opplæring og trening bistandsmannskaper har, og den store variasjonen i hvilke politioppgaver Forsvaret kan bistå med gjør at det må stilles ulike krav til bistandsmannskapene for ulike bistandsoppdrag. Bistand til søk og redning vil stille små krav til kunnskap om sivilt politiarbeid, mens objektvakthold av bygninger med stor publikumskontakt vil kreve vesentlig mer kunnskap om og ferdighet i sivilt politiarbeid.

Hvilke krav som skal stilles kan være et vanskelig spørsmål, og nettopp derfor bør det avklares i en instruks og ikke måtte løses i forbindelse med et konkret bistandsoppdrag. Hvis opplæringskrav er avklart på forhånd, vil det gi forutsigbarhet for Forsvaret og mulighet til å gi opplæring og trening som møter kravene.

Det skal nevnes at i Danmark, hvor *Hjemmeværnet* er en aktuell bistandsressurs til politiet, er det innført krav om 40 timer opplæring i utførelse av sivilt politiarbeid som en forutsetning for bistand til politiet. Denne opplæringen kommer i tillegg til Hjemmeværnets grunnutdannelse på 100 timer. For bistand til såkalt "særlig hjelp" som omfatter bl.a. objektvakthold, og trolig kan sammenliknes med den norske håndhevelsesbistanden, kreves ytterligere 13,5 timer opplæring. I tillegg kreves det at det er gjennomført bestemte militære utdanninger innen blant annet krigens folkerett og vakthold.²⁰

²⁰ Opplæringen betegnes POFUNK (politifunktionsuddannelsen). Se nærmere omtale i Adam Apel Ashtiani Olsen, *Forsvaret - i politiets tjeneste* (Justitia nummer 2, 2016).

Når det gjelder krav til opplæring for tildeling av begrenset politimyndighet finnes det noen holdepunkter i det gjeldende norske regelverket. I samarbeidsavtalen mellom POD og FOH står det i pkt. 4 om begrenset politimyndighet: "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 6. juni 2008 står det at opplæring i militær politimyndighet vil anses tilfredsstillende. Det er ikke nærmere presisert hva opplæringen skal omhandle, eller hvor omfattende den skal være. Det er svært få militære mannskaper som har gjennomgått slik opplæring

Når det gjelder tildeling av begrenset politimyndighet til andre enn Forsvarets personell finnes det også holdepunkter i gjeldende regelverk. Det følger av pl. § 20 tredje ledd at politimyndighet unntaksvis kan gis til andre enn polititjenestepersoner. Departementet er gitt kompetanse til å gi nærmere bestemmelse om tildeling og anvendelsen av begrenset politimyndighet. Begrenset politimyndighet kan gis til ansatte i politiet uten politiutdanning, slik som arrestforvarere eller politirevisorer, eller det kan tildeles personer utenfor politiet, slik som naturoppsynspersonell.²¹ Tildeling av begrenset politimyndighet til personell i Forsvaret er regulert i pl. § 20 femte og sjette ledd.

Justisdepartementet ga i 2000 ut et rundskriv om begrenset politimyndighet hvor også opplæringsspørsmålet er omtalt.²² Rundskrivet er generelt utformet, men det fremkommer at det tar utgangspunkt i begrenset politimyndighet til naturoppsynspersonell. I rundskrivet står det at personer som tildeles begrenset politimyndighet må ha tilfredsstillende kvalifikasjoner – "Det må for eksempel kreves god innsikt i regler om bruk av tvangsmidler, rapportskriving og de alminnelige regler for politiets opptreden". Videre heter det: "Timetallet skal fortsatt være minimum 40 timer. Departementet vil understreke at det normalt ikke skal tildeles begrenset politimyndighet til personer som ikke har gjennomgått opplæring".²³ Et rundskriv fra Politidirektoratet i 2006 omhandler begrenset politimyndighet til politirevisorer og arrestforvarere.²⁴ Rundskrivet omhandler ikke opplæring særskilt, men bestemmer at "Forutsetningen for at revisorer skal gis slik politimyndighet er at de tilfredsstiller de samme krav til erfaring og opplæring som stilles til spesialletterforskere uten politiutdanning i ØKOKRIM".

Politi-høgskolen har en egen utdanning i begrenset politimyndighet som består av en grunnmodul på 15 studiepoeng og tre ulike påbyggingsmoduler for henholdsvis arrestforvarere, grensekontrollører og transportledsagere på 5 studiepoeng. Utdanningen er estimert til ca. 420 timer.

Også når det gjelder opplæring er det grunn til å se på Kystvaktordningen og grensevaktoppdraget. Innenfor begge disse ordningene er det obligatorisk opplæring i utøvelse av politifunksjonen.

²¹ Se f.eks. "Lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn (naturoppsynsloven)," § 4.

²² "Rundskriv Justis- og beredskapsdepartementet G 107/2000 Begrenset politimyndighet."

²³ I høringsbrev om sentral arrestinstruks fra Politidirektoratet 1. mars 2016 fremgår det at direktoratet legger til grunn at arrestforvarere skal ha minimum 40 timer grunnopplæring.

²⁴ "Rundskriv Politidirektoratet 2006/006 Tildeling av begrenset politimyndighet for spesialletterforskere(revisorer) og arrestforvarere uten politimyndighet."

Opplæring av kystvaktens personell innen politiets oppgaveportefølje er omtalt i brev fra Politidirektoratet 26. mars 2008.²⁵ Her fremgår det at Politidirektoratet og Kripos skal delta i den årlige opplæringen av Kystvaktens personell, og at politidistriktene skal bistå med instruksjon og faglig støtte etter avtale. I samarbeidsavtalen fra 2011 er det i pkt. 5 stilt krav om at ansvarlig befalingsmann ved utlendingskontroller skal ha gjennomgått bestemt opplæring. I rapport fra arbeidsgruppen for utredning av oppgave- og myndighetsfordelingen mellom Kystvakten, politiet og påtalemyndigheten fra 2007 er en av de sentrale konklusjonene "at Kystvaktens tjenestemenn får en grundig opplæring ikke bare i de rettslige rammer som gjelder for virksomheten, men også i gjeldende regelverk, praksis og tenkning knyttet til operativ politiinnsats" (s. 10 og s. 60).

Mannskaper i GSV som skal tjenestegjøre som grensevakter har opplæring i begrenset politimyndighet basert på en opplæringsplan godkjent av POD. Denne er på 57 timer.

Oppsummeringsvis mener Oslo politidistrikt at bistandsinstruksen burde tydeliggjøre hvilke opplæringskrav som må stilles til militære bistandsmannskaper for ulike typer bistandsoppdrag. Ved fastsettelse av kravene bør det sees hen den danske ordningen, kravene som gjelder for tildeling av begrenset politimyndighet for øvrig, og til opplæringskravene som i dag gjelder for mannskaper med begrenset politimyndighet i Kystvakten og GSV.

12 NÆRMERE OM POLITIMYNDIGHET

I forslaget til ny bistandsinstruks legges det opp til at bistandsmannskaper skal anses for å inneha nødvendig politimyndighet for gjennomføring av bistandsoppdraget uten særskilt tildeling. Videre legges det opp til at militær uniform i kombinasjon med militær ID skal tjene som legitimasjon for denne politimyndigheten.

Dette er en ordning med flere svakheter. Den ordningen det legges opp til er lite egnet til å skille mellom bistandsoppdrag hvor det tildeles begrenset politimyndighet og hvor det ikke gjør det. Det gjør at det kan oppstå uklarhet med hensyn til om et bistandsoppdrag omfatter begrenset politimyndighet eller ikke – og eventuelt hvilke rammer som gjelder for politimyndigheten. Denne usikkerheten vil kunne avhjelpes ved at bistandsanmodningen tydelig avgrenser oppdraget og klart angir om og i hvilken utstrekning det tildeles begrenset politimyndighet.

Forslaget om at militær uniform og ID skal tjene som legitimasjon for politimyndighet er ikke tilstrekkelig. I pl. § 20 (6) fremgår det at "Den som har politimyndighet, skal under utøvelse av myndigheten ha politilegitimasjon med seg. Begrensninger i politimyndigheten skal fremgå av legitimasjonen". Dette kravet er ikke ivaretatt gjennom den foreslåtte løsningen, og vi kan ikke se at § 27a gir hjemmel for å fravike dette kravet i en forskrift som bistandsinstruksen. Videre vil en slik legitimering ikke gi publikum tilstrekkelig informasjon om hva slags myndighet en person i militæruniform har. Her kan det tenkes minst fire ulike alternativer:

- Personen har militær politimyndighet.
- Personen bistår politiet uten å ha fått tildelt begrenset politimyndighet.
- Personen bistår politiet og har fått tildelt begrenset politimyndighet.
- Personen bistår ikke politiet og har ingen særskilt myndighet.

²⁵ "Brev fra Politidirektoratet 26. mars 2008 Schengenevaluering av Norge - oppfølging av samarbeidet med Kystvakten."

Personer med militær politimyndighet vil normalt bære armløst med bokstavene "MP" og på den måten tilkjenne sin myndighet. De øvrige vil fremstå like overfor publikum. Publikum har en berettiget forventning om å få vite om en person har politimyndighet. I tillegg til den usikkerheten det vil skape, vil publikum ikke ha plikt til å følge pålegg fra en person som ikke kan legitimere sin politimyndighet,²⁶ og med det svekkes effekten av politimyndigheten betydelig.

Spørsmålet om legitimasjon av politimyndighet for militært personell oppstår også for grensevakter i GSV og for mannskap i Kystvakten. Grensevakter med politimyndighet i GSV har en egen snor som tilkjenner tilhørighet til GSV, men denne er ikke forbeholdt mannskaper med grensevaktfunksjon.²⁷ Kystvaktinstruksen §§ 3-5 gir regler om KVs legitimasjon. Kjernen i disse reglene er at Kystvaktens fartøyer skal ha påskriften "Kystvakt", eventuelt i kombinasjon med den såkalte fiskerivimpelen. Mannskapene skal ved myndighetsutøvelse ha med kystvaktlegitimasjon. Uniformene vil ikke nødvendigvis ha kjennetegn som viser at mannskapene har begrenset politimyndighet.

Selv om GSV og KV sine ordninger for å legitimere sivil politimyndighet ikke gir fullgod informasjon til publikum, må dette regnes som et mindre problem. GSV og KV er permanente ordninger med klart avgrensede oppgaver, og med begrenset kontakt med det alminnelige publikum. Personer som kommer i kontakt med grensevakter eller Kystvakten vil derfor måtte forvente at personellet har særskilt sivil myndighet. Dette er ikke tilfellet for andre bistandsoppdrag som både geografisk og oppgavemessig vil kunne variere betydelig.

Legitimering av militært personell med sivil politimyndighet er utfordrende, både praktisk og til en viss grad også rettslig. Det å etablere en ordning som i realiteten ikke innebærer noen form for legitimasjon er ikke et tilstrekkelig svar på denne utfordringen. Det burde vært utredet muligheten for en enkel og effektiv legitimering innenfor rammen av distinksjonskravet i krigens folkerett.

Når det gjelder krav til opplæring for tildeling av politimyndighet, se over.

13 ØKONOMI

Arbeidsgruppen legger til grunn at forslaget til ny bistandsinstruks "ikke vil resultere i mer administrasjon og flere årsverk" (s. 89). Dette er neppe riktig. Det er flere sider ved forslaget som vil kunne medføre til dels betydelige kostnader.

Forslaget om å stasjonere en tropp fra FSK på Vealøs på høy beredskap vil ha kostnader. Arbeidsgruppen skriver: "Dette kan isolert sett medføre noe økte utgifter i form av beredskapstillegg til dette personellet, men det kan etter flertallets vurdering i hovedsak løses gjennom enkle omdisponeringer innenfor dagens beredskapsordninger". Oslo politidistrikt tror dette er en klar undervurdering av kostnadene ved å etablere en slik beredskap, i hvert fall hvis beredskapen skal være på samme nivå som politiets beredskap. Hvis støtteressursene til FSK (overvåkningsfly, ubåter, større overflatefartøy mv) skal ha tilsvarende beredskap vil det trolig være ekstremt kostbart.

²⁶ Se pl. § 5 jf. § 30.

²⁷ Tidligere bar grensevakter en egen politidistinksjon på uniformen, men denne ble fjernet fordi ordningen kunne være i strid med kravet om distinksjon i krigens folkerett.

Arbeidsgruppen bruker i sin argumentasjon for at Forsvaret skal ha et særskilt ansvar for MKT, behovet for samtrening med Forsvarets øvrige ressurser. Oslo politidistrikt forstår argumentasjonen slik at dette er en samtrening som FSK uansett gjør, og det vil kreve ekstra ressurser å la BT trene med disse ressursene. Det er et saklig argument som må tillegges en viss vekt. Arbeidsgruppen drøfter imidlertid ikke konsekvensene av å gi Forsvaret det operative ansvaret for MKT, herunder nødvendigheten av at Forsvaret samtrener med politiets støtteressurser omtalt over. Hvis Forsvaret skal gis et særskilt ansvar for MKT vil det være behov for betydelig samtrening med politiets operasjonssentraler og staber, KGF, ID-gruppen på Kripos, politiets medieansvarlige, ansvarlige for evakuerte og pårørendesenter, politiets etterretningsressurser, politiets etterforskningsapparat, PST, påtalemyndigheten mv. Dette vil være meget kostnadskrevende for både politiet og Forsvaret. Uten en synliggjøring av disse konsekvensene er det ikke mulig å foreta en forsvarlig vurdering av hvilken løsning som samlet sett gir best beredskap og ressursutnyttelse.

Utenfor området for MKT er det også kostnader som ikke er synliggjort. Oslo politidistrikt mener at mange former for bistand, særlig det som i dag regnes som håndhevelsesbistand vil kreve en opplæring som de fleste bistandsmannskaper ikke har i dag. Vi tror at en modell som den danske er et godt utgangspunkt også i Norge. Uten relevant opplæring i politifaglige spørsmål vil det være bistandsoppdrag som flere bistandsmannskaper ikke kan gjøre. Når arbeidsgruppen legger til grunn at Forsvaret er en viktig bistandsressurs for politiet er dette kostnader som burde vært synliggjort.

At politi og forsvar til dels har overlappende kapasiteter vil nok både være ønsket og nødvendig, hensett til at to ulike oppdrag skal ivaretas, og politiet uansett må forholde seg til en usikker ressurstilgang fra Forsvaret.

For øvrig angir forslaget til § 11 at "merkostnader ved Forsvarets bistand til politiet dekkes av ansvarlig etat i tråd med sektorprinsippet". Videre fremgår det at "Forsvaret dekker selv egne kostnader som påløper i en akutfase ved fare for liv og helse". Endelig er det foreslått at evt uenighet skal avklares av Finansdepartementet.

Det er uvisst hva som egentlig bestemmes – hva er "merkostnader", hva er "ansvarlig etat". Forslaget er nærmere omhandlet i utredningen s. 80. samt i en knapp kommentar til bestemmelsen, som etter vår mening ikke bringer tilstrekkelig klarhet.

Vi oppfatter at det er et ønske om å tydeliggjøre det økonomiske ansvaret i forbindelse med bistandsoppdrag. En hensiktsmessig regel ville da være at når en anmodning om bistand aksepteres, aksepterer bistandsyter de kostnader som medfølger. Politiet har erfart at kostnadsspørsmål kan oppstå ved akutte situasjoner og ved planlagte operasjoner, og at det kan dreie seg om "skarp" bistand, og annen type bistand. Når det angis at Forsvaret dekker egne kostnader i akutfase ved fare for liv og helse, kan det forstås som at dette ansvaret bortfaller når oppdraget ikke lenger er i en akutt fase, og at bistand som ledd i en planlagt operasjon – for eksempel ved statsbesøk el – ikke vil bli dekket av bistandsyter.

For politiet som anmodende myndighet er det svært vanskelig å ha oversikt over Forsvarets "merkostnader" som knytter seg til "utgifter til overtid eller andre avtalefestede tillegg" mv. Hvorvidt Forsvaret for eksempel har en mannskapsmessig situasjon som tilsier omfattende bruk av overtid for å yte bistand, er det bare Forsvaret som er kjent med. I den grad merkostnader vil bli belastet politiet, vil dette ha betydning for vurderingen av hva som er nødvendig bistand.

14 ANNET

Utvalget behandler i liten grad *cyberangrep*, og viser til at Forsvaret i slike situasjoner i mindre grad er en naturlig samarbeidspartner for politiet, jf forslaget s. 26-27. Cyberangrep kan ta endeløst mange former, som for eksempel påvirkning av kritisk strømforsyning, vannforsyning, trafikksystemer, kommunikasjonssystemer, pengestrøm osv. Det er under "forsvarsparaplyen" strukturer på plass for å håndtere slike angrep, hvor politiet/justissektoren er representert.

Forsvaret har imidlertid kapasiteter som politiet kan trenge for å håndtere situasjoner "på bakken", som vil falle inn under bistandsinstruksen. Forsvarets muligheter til å innhente informasjon er også tema i Lysne II-utvalget: Digitalt Grenseforsvar, levert 26. august 2016. Her er DGF forklart som "E-tjenestens målrettede innhenting og analyse av utenlandsetterretningsrelevant informasjon, basert på aksess til elektronisk kommunikasjon som går inn og ut av Norge, i den hensikt å kartlegge og motvirke mulige ytre trusler mot rikets sikkerhet og selvstendighet og andre viktige nasjonale interesser".

Oslo politidistrikt er enig med utvalget i at disse temaene – herunder NorCERT og NSMs rolle og ansvar ovenfor politiet i en "angrepssituasjon" - bør ha oppmerksomhet, men utenfor den foreslåtte bistandsinstruksen.

15 AVSLUTNING

Oslo politidistrikt ber om at forslaget til instruks § 7 om MKT forlates i sin helhet. Forslaget om initiativrett er trolig Grunnlovsstridig, og at det i samarbeid med relevante fagmiljøer lages nærmere bestemmelser om de praktisk viktige spørsmålene som er omtalt i dette høringssvaret, herunder opplæring, våpentyper legitimering av politimyndighet mv. Vi mener at man i dette arbeidet må se hen til de løsningene man har funnet frem til for GSV og Kystvakten, samt løsninger man har i Sverige og Danmark.

Med vennlig hilsen

Hans Sverre Sjøvold

Saksbehandlere:

*Kai Spurkland
Torgim Solberg
Runa Bunæs*

REFERANSER:

"Brev fra Politidirektoratet 26. mars 2008 Schengenevaluering av Norge - oppfølging av samarbeidet med Kystvakten."

Fleischer, Carl August. "Bruk av militær makt, militært utstyr m.v. i indre konflikter - spørsmål om rekkevidden av Grunnlovens § 99 annet ledd." *Egen publikasjon - (FLEISCHER-CA-1981-5)* (1981).

"Forskrift 12. juni 2009 nr. 637 om krav til opplæring, prøve og kompetanse for utrykningskjøring (utrykningsforskriften)."

Guilfoyle, Douglas. *Modern piracy : legal challenges and responses*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

"Lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold [beredskapsloven - beredskl.]."

"Lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn (naturoppsynsloven)."

Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap : oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Oslo 2013.

Myhrer, Tor-Geir. *Våpeninstruks for politiet : kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget, 2016.

Olsen, Adam Apel Ashtiani. *Forsvaret - i politiets tjeneste*. Justitia nummer 2, 2016.

"Ot.prp.nr.22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven)."

"Prop.79 L (2014-2015) Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)."

Rui, Jon Petter. "Forslag til lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet: Mer demokratisk forankring er nødvendig." *Lov og Rett 2013 s. 579-580 - (LOR-2013-579)* (2013).

"Rundskriv Justis- og beredskapsdepartementet G 107/2000 Begrenset politimyndighet."

"Rundskriv Politidirektoratet 2006/006 Tildeling av begrenset politimyndighet for spesialetterforskere(revisorer) og arrestforvarere uten politimyndighet."