



**Forsvarsdepartementet**

**NATIONAL POLICE DIRECTORATE**

**Kopi: Justis- og beredskapsdepartementet**

Deres referanse:  
2015/3706-9/FD II 5/EMS

Vår referanse:  
2016/4011

Sted, Dato  
Oslo, 09.12.2016

## **Høring – rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks**

### **1. Innledning**

Det vises til høringsbrev fra Forsvarsdepartementet (FD) av 13. oktober 2016, vedlagt høringsnotat "Forsvarets bistand til politiet – rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks".

Politidirektoratet (POD) har innhentet høringsinnspill fra politidistriktene, politiets særorgan og Sysselmannen på Svalbard. Disse ble bedt om å gi innspill på alle deler av rapporten, og særlig forslaget til ny § 4 (beslutningsprosedyrer) og ny § 11 (dekning av kostnader). Oslo politidistrikt og sokkelpolitidistriktene ble i tillegg særlig bedt om å gi merknader til § 7, herunder ansvarsforhold, operasjonelle forhold, jurisdiksjonsforhold og internasjonale forhold. 11 politidistrikt, to særorgan og Sysselmannen på Svalbard har levert skriftlige innspill, og ett politidistrikt har levert muntlig innspill.

Politidistriktene og politiets særorgan har gitt grundige høringsinnspill, og det vises særlig til et omfattende høringsinnspill fra Oslo politidistrikt. Høringsuttalelsene har til dels ulik tilnærming, knyttet til politiorganisasjonenes ulike roller og ansvarsområder, men de er i vesentlig grad samstemte når det gjelder hovedlinjene i tilbakemeldingene. F eks er samtlige politidistrikt og særorgan positive til delegert beslutningsmyndighet som foreslått i ny § 4, og samtlige er negative til at Forsvaret skal ha et særlig ansvar for maritime kontraterroroperasjoner, som foreslått i ny § 7.

POD gir herved et samlet hørings svar på vegne av politiet. Noen av innspillene fra politidistriktene og politiets særorgan er innarbeidet. Alle høringsinnspillene vedlegges i sin helhet, og vi henviser til disse for et fullstendig bilde av politiets totale innvendinger og syn.

### **Politidirektoratet**

## 2. Generelt

Innledningsvis vil vi gi uttrykk for at arbeidsgruppen på en god måte har drøftet og løst de prosessuelle utfordringene som har vært mellom politiet og Forsvaret når det gjelder utløsning av ressurser fra Forsvaret til politiet. Dette gjelder særlig forslaget til ny § 4. Forslagene er langt på vei godt egnet til å forenkle og tydeliggjøre reglene for Forsvarets bistand til politiet, noe som er viktig for å sikre en rask og effektiv utnyttelse av politiets og Forsvarets samlede ressurser.

Arbeidsgruppen anbefaler at instruksen gis ut i form av en kongelig resolusjon (kgl res) i medhold av politiloven § 27a, 4. ledd. POD gir sin tilslutning til dette, og anser det derfor også som mest naturlig at det er Justis- og beredskapsdepartementet (JD), som forvaltnings- og fortolkingsansvarlig for politiloven, som utgir en kgl res om Forsvarets bistand til politiet.

I arbeidsgruppens rapport beskrives samarbeidet mellom Forsvaret og politiet som preget av prestisje og revirkamp jf. blant annet side 60, hvor det fremgår at "*... den langvarige og fortsatt pågående rivalisering mellom justissektoren og forsvarssektoren...*".

Politiet kjenner seg ikke igjen i denne beskrivelsen. Tvert imot oppleves samarbeidet med Forsvaret som meget godt. Eksempelvis uttaler Sør-Vest politidistrikt, som også er sokkeldistrikt og hvor politimesteren leder Hovedredningsentralen, at: "*Våre erfaringer med samarbeidet med Forsvaret er det beste, og vi kjenner ikke igjen den beskrivelsen av samarbeidet som beskrives i rapporten*". Oslo politidistrikt viser til at: "*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*". Kripos sier at: "*Vår oppfatning er at samarbeidsviljen er stor og at samarbeidet i all hovedsak fungerer godt*".

POD er også av den oppfatning at samarbeidet generelt er meget godt, og har utelukkende positiv erfaring i samarbeidet med forsvarsledelsen. I de få tilfeller hvor man kjenner til at det har vært noen form for uenighet, har det hovedsakelig vært relatert til spørsmålet om tilgang på felles transportressurser, dvs helikoptre. Dette er forhåpentligvis et snart tilbakelagt problem, når nye redningshelikoptre og politihelikoptre kommer på plass.

Rapporten gir flere steder uttrykk for å beskrive fakta, som fra politiets ståsted synes unøyaktige eller tvilsomme. Ett eksempel på dette er når det i rapporten på side 59 legges til grunn at politiet har "*klare ambisjoner om å utvikle denne spesialkompetansen (maritim beredskap) videre*". Disse beskrivelsene utgjør deretter premisser for den videre behandlingen av problemstillinger i rapporten. Dette fører til ubalanse i fremstillingen, samtidig som det kan ha fått direkte innvirkning på flertallets syn når det gjelder forslaget til ny § 7. Dette er uheldig.

Videre kan det synes som om rapporten i stor grad gir uttrykk for hva Forsvaret ønsker å bistå politiet med, snarere enn hvilket bistandsbehov politiet har. Det er vår oppfatning at arbeidsgruppens fokus på terrorhendelser kan ha gått på bekostning av andre og mer praktiske sider ved Forsvarets bistand til politiet.

Nedenfor følger noen andre, generelle bemerkninger:

- I vedlegg 2, "Litteratur og kildehenvisninger", mangler henvisning til politiloven og instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap fra 2012, som omhandler Justis- og beredskapsdepartementets (JD) samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentrale krisehåndtering. Denne instruksen fra 2012 burde vært nevnt i stedet for kgl res av 16. september 1994 om JDs samordningsfunksjon mv, som er opphevet. Det mangler også henvisning til Politihøgskolens evalueringsrapporter om Øvelse Gemini. Disse henvisningene ville ha vært nyttige for leserne av rapporten.
- På side 40, siste avsnitt, framgår det at *"hjemmelen for bistandsinstruksen har til nå vært regjeringens alminnelige instruksjonsrett ... dels ved henvisning til sedvane..."*. Dette er en oppfatning som FD har fremmet tidligere, og som ikke har vært delt av JD. JD har ment at riktig rettskilde har vært myndighetspraksis og ikke sedvane, noe POD er enig i.
- Når det gjelder omtalen knyttet til fjerning av eksplosiver (side 27), må det presiseres at politiet ikke har et alminnelig ansvar for å ta hånd om eller destruere eksplosiver. Det er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som har ansvaret for å håndtere sivile eksplosiver, jf. forskrift om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff av 26. februar 2002. Det er kun håndteringen av eksplosiver som kan knyttes til kriminalitet som faller innenfor politiets ansvar. Politiet har derimot ansvar for å vurdere sikkerheten og iverksettelse av eventuelle sikringstiltak i forbindelse med funn av alle typer eksplosiver. En forutsetning for at det kan foreligge bistand til politiet, er at ansvaret er tillagt politiet.

### **3. Merknader til de enkelte bestemmelsene**

POD støtter store deler av forslaget til ny bistandsinstruks, men har noen innvendinger til de enkelte bestemmelsene, og særlig til forslaget til ny § 7.

Nedenfor følger våre merknader til de enkelte bestemmelsene.

#### **3.1. Forslag til ny § 1 – Formål**

Bestemmelsen gir uttrykk for at formålet med instruksen er å gi operative retningslinjer, og at samfunnets samlede beredskapsressurser utnyttes best mulig, innenfor rammene som følger av Grunnloven og lov.

POD foreslår at "*operative*" slettes, da instruksen også gir retningslinjer om departementenes alminnelige styringsrett, jf. forslaget til ny § 4, 2. ledd. Henvisningen til "*... innenfor de rammer som følger av lov og Grunnlov*" gir ingen selvstendig betydning, og kan slettes. Dersom dette skal stå, må Grunnloven nevnes før lov, eventuelt vil en henvisning til norsk statskikk og forvaltning uttrykke det samme.

### **3.2. Forslag til ny § 2 – Prinsipper for bistand**

Bestemmelsen angir fire grunnleggende prinsipper for Forsvarets bistand til politiet: Samfunnets behov for rask reaksjon, politiets plikt til å vurdere å anmode Forsvaret om bistand (på visse vilkår), Forsvarets plikt til å yte bistand etter anmodning fra politiet (på visse vilkår), og den individuelle plikten som personellet har til å yte bistand så raskt og effektivt som situasjonen krever.

Det understrekes at politiets handleplikt ikke kan fastsettes i en kgl res som gjelder Forsvarets bistand til politiet.

POD er av den oppfatning at terskelen for å kunne be om bistand fra Forsvaret bør senkes. Formuleringen "*...der egne ressurser ikke er tilstrekkelige...*" bør derfor endres til "*...der egne ressurser ikke antas å være tilstrekkelige...*".

En slik formulering vil også omfatte situasjoner der politiets ressurser prioriteres til andre viktige oppdrag eller holdes i beredskap, og situasjoner hvor politiet har behov for å sikre utholdenhet og tilgjengelighet av ressurser.

Henvisningen til "*...eller tar for lang tid å få frem...*" fremstår som overflødig og bør slettes. En slik formulering vil omfattes av formuleringen "*... der egne ressurser ikke antas å være tilstrekkelige...*".

### **3.3. Forslag til ny § 3 – Situasjoner der politiet kan be Forsvaret om bistand, politiloven § 27 a**

Bestemmelsen gjengir ordlyden i politiloven § 27a, men det fremgår ikke av ordlyden at det er en gjengivelse av loven.

Vi forstår arbeidsgruppens intensjon med en slik bestemmelse til å være at operativt mannskap ikke skal ha behov for å konsultere en lovsamling. Vi støtter likevel ikke forslaget, da vi er av den oppfatning at en gjengivelse av en lovtekst ikke hører hjemme i en instruks.

Sjefen for Kripos uttaler følgende om dette spørsmålet: "*Arbeidsgruppens forslag bygger på en forutsetning om at man av hensyn til informasjonsbehov inntar*

relevante bestemmelser fra annet og til dels overordnet regelverk. Eksempelvis gjentakelser fra politilov og politiets våpeninstruks. Dette er krevende lovgivningsteknisk ved at det er vanskelig å kvalitetssikre at man klarer å identifisere alle de relevante bestemmelser, gjengi disse tilstrekkelig presist og ikke minst følge opp behovet for endringer i takt med at primærbestemmelsene endres. Denne systematikken begrunnes i at mannskapene skal kunne forholde seg til instruksen uten å konsultere øvrig regelverk. Vi vil ikke tilrå en slik tilnærming. Erfaringsmessig vil man neppe klare å gi en uttømmende regulering og det vil lett oppstå mangler, f.eks. ved manglende ajourføring. Vi ser heller ikke behovet for dette, idet instruksene jo er ment å regulere ansvarsforhold mellom etatene. De operative mannskapene mottar oppdrag med tilhørende fullmakter og begrensninger i kommandolinjen."

Vi slutter oss til denne vurderingen. Lovhjemmelen må dessuten forutsettes å være kjent for aktuelle beslutningstakere.

### **3.4. Forslag til ny § 4 – Beslutningsprosedyre ved anmodning om bistand**

Bestemmelsen angir beslutningsprosedyren ved anmodning om bistand. Det fremgår at "Anmodning om bistand kan fremmes skriftlig av politimester, Politidirektoratet eller Politiets sikkerhetstjeneste til Forsvarets operative hovedkvarter. Forsvarets operative hovedkvarter meddeler sin beslutning til anmoder".

POD ser positivt på et forslag om å flytte beslutningsmyndigheten fra departementsnivå til operasjonelt nivå, da det øker muligheten for samlet, rask innsats. Dette er også en gjennomgående tilbakemelding fra høringsinstansene. Politimesteren i Troms uttaler bl.a.: "Arbeidsgruppens forslag om beslutningsprosedyre ved anmodning om bistand til politiet utgjør en betydelig forenkling og redusering av beslutningspunkter i forhold til gjeldende prosedyre".

Av hensyn til systematikken i bestemmelsen, hvor de øvrige aktørene beskrives på organisasjonsnivå, bør "politimester" endres til "politidistrikt". Det må bero på interne regler i politiorganisasjonene om hvem som har fullmakt til å fremme anmodninger til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Likeledes bør politiets særorgan, eventuelt også Sysselmannen på Svalbard, omfattes av kompetansen til å fremme anmodninger, noe som antas å være i overensstemmelse med dagens instruks.

POD er av den oppfatning at forslagene i §§ 4 og 6 ikke synliggjør PODs rolle og ansvar ved gjennomføringen av bistandsoperasjoner. Dette må etter vår oppfatning tas inn i instruksene. PODs innspill knyttet til dette behandles samlet under merknadene til § 6.

### **3.5. Forslag til ny § 5 – Forberedelser før bistand er besluttet**

Bestemmelsen angir at politiet og Forsvaret har en plikt til å *"...starte nødvendig planlegging og forberedelser til bistand uten å vente på formelle beslutninger"*, i de situasjoner som krever det.

Formålet er at Forsvarets ressurser skal være klare så raskt som mulig når formell beslutning fattes. Dette er i all hovedsak en videreføring av gjeldende praksis. Høringsinstansene støtter også gjennomgående dette og politimesteren i Finnmark uttaler at: *"Forslaget i denne paragrafen er både fremsynt og offensivt. Responstiden kan bli vesentlig forbedret"*.

POD er enig i dette og mener at det som er foreslått i §§ 4 og 5 vil kunne gi gode og forenklete prosedyrer, og ikke minst en raskere responstid.

### **3.6. Forslag til ny § 6 – Ledelse og gjennomføring av bistandsoperasjoner**

Bestemmelsen fastslår hovedreglene for ledelse og gjennomføring av bistandsoperasjoner. Det vises blant annet til at *"Politimesteren har den overordnede ledelsen av operasjonen"* og at *"Bistanden(e) fra Forsvaret ledes av militær sjef"*. Dette er i stor grad en videreføring av dagens ordning.

Første ledd bør endres, slik at også aktuelle særorgansjefer og Sysselmannen på Svalbard omfattes.

Som nevnt under våre merknader til § 4, er POD av den oppfatning at forslagene i §§ 4 og 6 ikke synliggjør PODs rolle og ansvar ved gjennomføringen av bistandsoperasjoner. Politimesteren i Oslo drøfter også dette spørsmålet på side 12 i høringsuttalelsen: *"At bistandsanmodningen 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 at det er "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."*

Dette spørsmålet er også drøftet i høringsuttalelsen fra UiB: *"Arbeidsgruppens forslag til rutiner for etablering av bistand i § 4 representerer en forenkling i forhold til ordningen i gjeldende instruks. Dels skyldes dette en enklere og mer målrettet prosedyre, og dels at den tidligere og til tider uklare sondringen mellom "alminnelig bistand" og "håndhevelsesbistand" ikke er blitt videreført. På dette punkt gir vi*

*forslaget i det alt vesentlige vår tilslutning og vi er tilbøyelige til å se dette som forslaget viktigste bidrag til å effektivisere dette bistandskonseptet. Vi merker oss imidlertid at politimesterens bistandsanmodning kan sendes direkte til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) uten å ha vært forelagt for Politidirektoratet, men med gjenpart til Justis- og beredskapsdepartementet. Prinsipielt sett må det kunne stilles spørsmål ved at den sentrale politiledelse holdes utenfor i et så viktig spørsmål, i alle fall der det anmodes om bistand som vil eller kan innebære bruk av makt. Dertil vil direktoratet være rette vedkommende til å prioritere hvis flere politimestre samtidig skulle anmode om samme bistandskapasiteter, f eks ved en terrortrussel."*

I de to høringsuttalelsene referert ovenfor, løftes viktige problemstillinger frem om prosedyrene ved fremsendelse av bistandsanmodninger. Det er vår oppfatning at PODs rolle må synliggjøres i instruksen på dette området.

Nasjonal oversikt og koordinering av bistandsressurser er en viktig del av krisehåndteringen. I Meld St 13 (2015-2016) – "Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen", og i Hovedinstruksen til POD av 19. desember 2012, fremgår det at POD har et samordnings- og koordineringsansvar, særlig i forbindelse med kriser og alvorlige hendelser som utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt. Videre fremgår det at POD i særlige tilfeller kan gripe inn i den operative virksomheten. Dette kan være aktuelt i saker av nasjonal eller regional betydning, eller hvor PODs deltakelse er avgjørende for gjennomføringen av politioperasjonen.

Under "Operasjon Sommer" (2014), hvor trusselsituasjonen framstod som alvorlig og uavklart, ønsket POD på vegne av politiet å klargjøre for rask og fleksibel bistand fra Forsvaret. Politidirektøren og sjef FOH fikk delegert fullmakt fra politisk nivå for å ivareta dette behovet, og hvor POD tok det nasjonale ansvaret i forhold til å prioritere politiets innsats og behov, herunder støtte fra Forsvaret. I slike tilfeller vil det være naturlig at POD, på vegne av politiet, fremmer anmodningen om bistand.

For å ivareta formålet med instruksen, mener POD at det er hensiktsmessig at bistandsanmodningene sendes direkte fra politimester/særorgansjef til FOH. Imidlertid er det også vår oppfatning at alle bistandsanmodninger må oversendes POD som kopiadressat. Dette sikrer at POD gis en god oversikt over hendelser og ressursbruk, og at POD ved samtidige hendelser kan koordinere og prioritere politiets innsats og bistandsbehov. Dersom det motsetningsvis ikke innføres en slik rutine, blir det i realiteten FOH som vil måtte ta dette ansvaret i gitte tilfeller.

Det nevnes dessuten at POD og FOH i fellesskap er gitt delegert fullmakt til å utløse enkelte kapasiteter i Forsvaret, og POD uansett må involveres i denne typen beslutningsprosesser.

### **3.7. Forslag til ny § 7 – Særlig om maritime kontraterroroperasjoner**

POD mener det er av stor betydning at ansvarsforholdet mellom Forsvaret og politiet er tydelig avklart. Et klart definert ansvar er en forutsetning for å kunne reagere raskt og adekvat, og er også en forutsetning for et godt og smidig samarbeid mellom etatene. Som statens maktapparat, er det i tillegg viktig at dette er klart overfor borgerne.

Det er PODs oppfatning at dagens ansvars- og rollefordeling mellom politiet og Forsvaret er klar og tydelig. Etter PODs oppfatning vil forslaget til ny § 7, stikk i strid med arbeidsutvalgets intensjon, skape uklarhet i ansvarsforholdet mellom politiet og Forsvaret. Forslaget vil kunne få den paradoksale følgen, at desto mer alvorlig og tilspisset en situasjon blir i det maritime domene, desto mer uklare blir roller og ansvarsforholdene mellom etatene.

Bestemmelsen gir Forsvaret et særlig ansvar for maritime kontraterroroperasjoner, herunder etter forholdene å kunne iverksette, lede og gjennomføre maritime operasjoner uten anmodning fra politiet.

Arbeidsgruppen er delt i synet på hvordan maritim kontraterrorberedskap og -operasjoner bør organiseres og gjennomføres. Mindretallet i arbeidsgruppen, politiets representanter, har tatt dissens i forhold til forslaget til § 7 og mener den bør utgå i sin helhet.

Maritime kontraterroroperasjoner står etter PODs oppfatning ikke i noen særstilling i forhold til andre kontraterroroperasjoner, og kan gjennomføres i tråd med de alminnelige prosedyrene, hvor politiet er ansvarlig for operasjonen og Forsvaret yter bistand etter anmodning fra politiet. Disse prosedyrene fremgår av forslaget til § 6, og POD støtter med dette mindretallets anbefaling om at forslaget til § 7 sløyfes.

Det er PODs oppfatning at det verken er faglig eller juridisk grunnlag for de endringene for følger av forslaget til § 7. Nedenfor følger en nærmere begrunnelse for dette standpunktet.

#### **3.7.1 Rettslige rammer for bistandsinstituttet**

De rettslige rammene for Forsvarets bistand til politiet er forankret i politiloven § 27a, hvor det heter "*Etter anmodning kan Forsvaret bistå politiet ved...*". Dersom forslaget til ny § 7 går utover rammene i politiloven § 27a, vil Forsvaret ikke ha hjemmel for bruk av makt i de situasjonene hvor denne bestemmelsen er tenkt brukt. Eventuell maktbruk vil følgelig være ulovlig.

I tillegg vil forslaget trolig være grunnlovsstridig, jf. legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113, som krever at inngrep overfor borgerne må ha hjemmel i lov. Det vises også til



Grunnloven § 101, 3. ledd om at staten ikke kan "bruke militær makt mot innbyggerne, uten etter lov".

Videre vises også til Prop 79 L (2014-2015), hvor forslag til lovvedtak for politiloven § 27a fremmes til Stortinget, og hvor det klart framgår at lovforslaget angir yttergrensene for Forsvarets potensielle maktbruk. I dette ligger det at bestemmelsen ikke gir rom for en utvidende tolking, eller at det er adgang til å strekke hjemmelsgrunnlaget når det gjelder Forsvarets maktbruk. Det framgår også av lovproposisjonen at hvorvidt militært personell rent faktisk skal anmodes om bistand innenfor rammen av § 27a vil måtte vurderes konkret. En egen initiativrett til Forsvaret som angitt vil ligge utenfor de rammene lovproposisjonen trekker.

POD mener at forslaget til ny § 7 faller utenfor rammen av politiloven § 27a. PODs rettslige oppfatning har bred støtte i innspillene fra politidistriktene, politiets særorgan og Sysselmannen på Svalbard.

Blant annet uttaler Oslo politidistrikt følgende om forslagens § 7 om Forsvarets "initiativrett": *"Det er grunn til å reise spørsmålet om lovligheten av dette forslaget. Mye taler for at forslaget ikke ligger innenfor rammen av pl § 27 a, og dermed også vil være i strid med GrL § 101, tredje ledd."* Det følger deretter en juridisk vurdering på sidene 25 – 27, som det henvises til.

POD har også merket seg høringsinnspillet fra Det juridiske fakultetet ved Universitetet i Bergen når det gjelder dette spørsmålet, hvorfra følgende gjengis: *"Arbeidsgruppen har delt seg i synet på om Forsvaret i tidskriser, maritime terror situasjoner skal ha adgang til å iverksette operasjoner uten at det foreligger noen bistandsanmodning fra politiet. Flertallet har gått inn for en slik "initiativrett" og foreslått at den regelfestes i § 7 andre ledd, mens mindretallet, representantene fra politiet, har stilt seg avvisende til en slik løsning hva gjelder både rettslig forankring og hensiktsmessighet. Vi kan i det alt overveiende slutte oss til mindretallets innsigelser slik disse kommer til uttrykk i rapporten på s 68-74. All den tid det de facto ikke foreligger noen bistandsanmodning fra rette vedkommende politisære myndighet finner vi flertallets konstatering av at ordningen "formelt og reelt er innenfor bistandsmodellen slik den er regulert i § 27 a", jf s 64, noe overraskende. Tilsvarende virker det etter vårt syn kunstig å betrakte ordningen som "en instruksfestet generell forhåndsanmodning (fra Kongen i statsråd) for helt ekstraordinære situasjoner, som ligger klar innenfor en naturlig forståelse av bistandsinstituttet i § 27 a, og som dessuten vil ha klare likhetstrekk med en nødrettssituasjon", jf s 65. Prinsipielt sett reiser disse forutsetningene spørsmål om Kongens kompetanse til å gi instruks opp mot formålet med pl. § 27 a. Om dette spørsmål er rapporten taus.*

*Med bakgrunn i bestemmelsens formål, forarbeider og ordlyd mener vi tvert om at den foreslåtte "initiativretten" for Forsvaret ikke har hjemmel i pl 27 a. Følgelig er heller ikke lovkravet i GrL. § 101 tredje ledd, legalitetsprinsippets krav om lov hjemmel*

for inngrep i Grl § 113, oppfylt. At denne "initiativretten" i følge flertallet befinner seg innenfor "rammen av at det i prinsippet fortsatt er bistand til politiet, i situasjoner som prinsipielt sett handler om å bekjempe kriminalitet" kan ikke "reparere" et fraværende lovgrunnlag. Det gjelder også flertallets anførelse om politimesterens "red-card-holder"-funksjon i ettertid å kunne stanse en militær initiert MKT-operasjon, jf s 63.

Til flertallets henvisning til nødrett som grunnlag for slike inngrep, vil vi bemerke at formuleringen i § 7 andre ledd representerer en lite dekkende beskrivelse av en nødrettssituasjon. Ei heller avspeiles nødrettens restriktive krav til alvor og proporsjonalitet. Dessuten er ordlyden ikke i samsvar med flertallets premisser, i det uttrykket "tidskrisiske situasjoner" dekker et langt videre spekter enn "helt ekstreme situasjoner", jf s 67. I ethvert tilfelle anser vi henvisningen til nødrett, altså til en generell ulovfestet og vagt formulert rettsnorm for særlige unntakstilfelle, som malplassert i premissene for et eget og "skreddersydd" regelverk som nettopp, og i følge mandatet, jf s 11, skal bidra til effektiv operativ oppgaveløsning i de bistandstilfellene som omfattes av pl. § 27 a.

Vi peker også på de særlige rettslige og faktiske utfordringer som kan oppstå hvis det skip som skal bordes militært, eventuelt er et statsskip med militært mannskap. I så fall vil det være å foretrekke at bordingen gjennomføres som en politioperasjon, enten av politimannskap eller av militært mannskap legitimert som politi under polisier ledelse."

De rettslige innvendingene mot flertallets tilnærming til rammen for bistandsinstituttet som kommer til uttrykk ovenfor, er også løftet frem av flere av de andre høringsinstansene.

Det er PODs oppfatning at det ovennevnte må legges til grunn for den endelige utformingen av Bistandsinstruksen.

### **3.7.2 Litt om forholdet til internasjonal rett**

Det er nedfelt i politiloven § 3 at "Loven gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmede stater".

Folkeretten har regler om jurisdiksjon. Ifølge folkeretten er adgangen til å utøve politimyndighet og tvangsmakt i utgangspunktet begrenset til eget territorium. Politimyndigheten kan dog utøves på den norske del av kontinentalsokkelen. Det er selvsagt at Forsvaret ikke kan påberope seg politimyndighet i maritime kontraterrorsituasjoner hvor politiet selv ikke ville hatt politimyndighet, når myndigheten skal utledes fra samme hjemmelsgrunnlag.

Polisier maktbruk har et annet uttrykk enn militær maktbruk. Særlig i en internasjonal sammenheng kan et lands førsterespons med militær maktbruk være

problematisk. Dette reiser viktige spørsmål i forhold til forslaget til ny § 7 med et særlig ansvar til Forsvaret for maritime kontraterroraksjoner som omfatter anslag mot skip i fart.

Skip fører flagg, og flaggstaten har eksklusiv jurisdiksjon på og umiddelbart rundt skipet. Dette gjelder også om skipet er innenfor norsk territorium. En kontraterroroperasjon mot et fartøy som ikke har norsk flagg forutsetter et samtykke fra flaggstaten og involvering av Utenriksdepartementet og det Nasjonale statsadvokatembetet.

Følgende fremgår av § 32-2 i forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen), hjemlet i straffeprosessloven:

***"§ 32-2. Bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart***

*I samsvar med straffeprosessloven § 4a om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart kan påtalemyndigheten:*

- a) samtykke til at utenlandsk myndighet border et norsk fartøy og i den forbindelse gjør bruk av tvangsmidler,*
- b) anmode utenlandske myndigheter om tillatelse til å borde fartøy som fører denne statens flagg,*
- c) anmode utenlandske myndigheter om å borde et norsk fartøy,*
- d) etterkomme anmodning fra utenlandske myndigheter om bording av fartøy som fører denne statens flagg eller av statsløse fartøy.*

*Myndigheten etter første ledd ligger til Det nasjonale statsadvokatembetet. Utenriksdepartementet skal informeres om saken så snart som mulig."*

En vesentlig del av den skipstrafikken som foregår i norsk territorialfarvann, og i farvannet utenfor denne, bærer ikke norsk flagg. Eksempelvis gjelder dette ferjene mellom Norge og henholdsvis Danmark og Tyskland. Dersom Forsvaret gjennomfører en operasjon iht forslag til ny § 7 mot et fartøy som ikke bærer norsk flagg uten samtykke fra flaggstaten, kan dette anses som en suverenitetskrenkelse og i ytterste fall et væpnet angrep på dette landet.

Det antas at det for en rekke stater vil være lettere å gi sitt samtykke til at norsk politi gjennomfører en kontraterroraksjon om bord på deres skip, enn at operasjonen utføres av Forsvaret. Den utenrikspolitiske dimensjonen og jurisdiksjonsutfordringer synes å være underkommunisert av arbeidsgruppen når det gjelder maritim kontraterror.

### **3.7.3 Betydningen av etterretning og etterforskning ved bekjempelse av terrorhandlinger**

En rekke hendelser de senere år, både i Norge og i våre naboland, har synliggjort viktigheten av god etterretning og etterforskning ved avverging og bekjempelse av

terrorhandlinger. Disse faktorene har ofte hatt avgjørende betydning for håndteringen av terrorhendelser. Dette er kompetanse og kapasitet som politiet besitter, og som vil inngå som en nødvendig og viktig komponent i løsningen av en terrorhendelse. Det samme vil kunne være tilfelle med politiets forhandlerfunksjon. Dette er kapasitet og kompetanse som Forsvaret naturlig nok ikke besitter, og som vil kunne svekke muligheten for en optimal håndtering med utgangspunkt i forslaget til § 7, 2 ledd.

Politimesteren i Oslo har drøftet dette i sin høringsuttalelse, på s 18:

*"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. Ett enkelt eksempel på dette er situasjonen hvor passasjerer/gisler på et kapret fartøy har anledning til å bruke telefonen. 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."*

Videre uttaler politimesteren i Oslo: *"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 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 vil kreve omfattende samtrening med FS og de nevnte ressursene i politiet for å redusere risikoen for dette. Det vil legge beslag på betydelige ressurser både hos politiet og Forsvaret.*

*Utredningen kunne gjerne problematisert sin anbefalte modell med tanke på at informasjon fra en 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".*

Politimesteren peker her på sentrale problemstillinger som burde være av betydning for vurderingen av hensiktsmessigheten av den modell som utvalgets flertall har gått inn for i forslaget til instruksens § 7, 2 ledd.

### **3.7.4 Særlig om Svalbard**

Sysselmannen på Svalbard poengterer i sitt høringsinnspill at forslaget til ny § 7, 2. ledd flytter en prinsipiell grense for Forsvarets maktanvendelse i det sivile samfunn, og stiller spørsmål ved om dette kan anses som bistand innenfor rammen til politiloven § 27 a. Sysselmannen er heller ikke enig i flertallet i arbeidsgruppen sitt syn om at politiloven § 27a kan suppleres med Kongens instruksjonsmyndighet, noe som synes å være en premiss for anbefalingen til flertallet.

Det er Sysselmannens syn at forslaget til § 7 (2. og 3. ledd) skaper rom for uklarhet og vil i realiteten sprengte rammene for bistandsinstituttet. Uansett må forholdet til Svalbard reguleres særskilt fordi det hviler en særlig forutsetning om at Forsvarets myndighet i Svalbards territorial farvann skal skje i samsvar med direktiver gitt av Sysselmannen.

## **3.8. Forslag til ny § 8 – Forsvarets bruk av makt ved bistand til politiet**

Bestemmelsen regulerer de rettslige rammene for Forsvarets bruk av makt ved bistand til politiet, og er i stor grad en gjengivelse av politiloven § 6, 2. ledd.

Vi viser til våre merknader til § 3 vedrørende behov og hensiktsmessighet av å gjengi andre lovtekster.

## **3.9. Forslag til ny § 9 – Politimyndighet og legitimasjon**

Bestemmelsen regulerer spørsmål knyttet til politimyndighet og legitimasjon når personell fra Forsvaret bistår politiet. POD er av den oppfatning at hele forslaget til ny § 9 må harmoniseres med politiloven § 20.

Første ledd angir at personell fra Forsvaret som bistår politiet "*...skal anses å inneha nødvendig politimyndighet for gjennomføring av oppdraget*". Dette innebærer at det ikke vil være nødvendig med noen egen beslutning om tildeling av politimyndighet, da dette vil anses å følge direkte av anmodningen.

POD bemerker at politiloven § 20, 3. ledd viser til at politimyndighet "*unntaksvis*" kan gis til andre, og § 20, 5. ledd viser til at militært personell som bistår politiet etter § 27a "*kan*" tildeles begrenset politimyndighet. Dette betyr at begrenset politimyndighet altså ikke følger av en anmodning som sådan, men må tildeles. Angjeldende politimester er i utgangspunktet rette vedkommende for å tildele begrenset politimyndighet. Arbeidsgruppens forslag til ny § 9 forutsetter således at instruksen også forankres i politiloven § 20, 5. ledd.

POD er av den oppfatning at dette er et viktig og til dels vanskelig tema, som ikke er tilstrekkelig utredet i arbeidsgrupperapporten. Rammene for tildeling og bruk av politimyndighet må være klare og presise, og kan etter vår oppfatning ikke bero på en subjektiv fortolkning av en bistandsanmodning.

Andre ledd angir at "*Militær uniform kombinert med militært ID ... anses som gyldig politilegitimasjon...*". Dette betyr at militær uniform og legitimasjon automatisk legitimerer politimyndighet.

Dette forslaget antas å være i strid med politiloven § 20, 6. ledd, hvor det fremgår: "*Den som har politimyndighet, skal under utøvelse av myndigheten ha politilegitimasjon med seg. Begrensninger i politimyndigheten skal fremgå av legitimasjonen. ... Den som ikke er i politiuniform, skal på forlangende fremvise politilegitimasjon såfremt han ikke er kjent av den som forlanger det.*"

Utgangspunktet er altså at politiloven krever at den som er tildelt begrenset politimyndighet skal ha politilegitimasjon med seg, hvor også begrensningene i politimyndigheten skal fremgå. Dette er viktig for at borgerne skal vite hva slags myndighet Forsvarets personell innehar, og det er viktig med notoritet omkring disse forholdene. Etter PODs oppfatning bør det utarbeides en standardisert type legitimasjon som kan vise tildelt, begrenset politimyndighet.

Både anbefalingen fra arbeidsgruppen til ny § 9, 2. ledd og PODs ovennevnte forslag forutsetter en endring i politiloven § 20, 6. ledd.

Det følger videre av politiloven § 20, 8. ledd at Forsvarets personell som bistår politiet skal undergis vandelsvurdering. Alternativt kan sikkerhetsklarering tre i stedet for vandelsattest, eller helt fravikes om situasjonen krever det. Arbeidsgruppens forslag må også harmoniseres med politiloven § 20, 8. ledd.

Tredje ledd fastslår at politiets våpeninstruks "...gjelder så langt den passer for militært personell som løser oppdrag i tråd med denne instruks".

Politiets våpeninstruks av 2. juli 2015 er fastsatt av JD med hjemmel i politiloven § 29. I våpeninstruksen § 1-2, 2. ledd fremgår at "For Forsvarets personell som er gitt og utøver begrenset politimyndighet i medhold av politiloven § 20 gjelder instruksen så langt den passer".

POD er av den oppfatning at forslaget til ny § 9, 3. ledd er overflødig, da dette reguleres av våpeninstruksen, eventuelt må ordlyden også på dette punktet harmoniseres med ordlyden i våpeninstruksen § 1-2, 2. ledd.

Det er en grunnleggende forutsetning for å kunne bevæpnes at innsatspersonell har politimyndighet. POD finner grunn til å påpeke at "så langt den passer" i våpeninstruksen § 1-2, 2. ledd kun regulerer det personellmessige virkeområdet for våpeninstruksen. Når Forsvaret bistår i polisiær håndtering av en situasjon under politiets ledelse, må helt grunnleggende bestemmelser i våpeninstruksen om beslutningskompetanse i politiet og vilkår for bevæpning og bruk også angi de rettslige rammer for Forsvaret.

Det vises i den forbindelse til at Prop 79 L (2014-2015) side 12 forutsetter at blant annet "regulering av våpenbruk" skal behandles i forbindelse med ny bistandsinstruks. Dette bør derfor få en mer inngående behandling.

For ordens skyld bemerkes at det ovennevnte også har relevans for argumentasjonen vedrørende forslaget til § 7, da forslaget forutsetter delegert politimyndighet til Forsvarets innsatspersonell.

### **3.10. Forslag til ny § 10 – Øvelser og planverk**

Bestemmelsen angir at politiet og Forsvaret har plikt til å samarbeide i forbindelse med opplæring, øvelser og koordinert planverk.

POD er positiv til at disse temaene omtales i bistandsinstruksen, men kan ikke se at disse temaene i særlig grad er behandlet i arbeidsgrupperapporten.

Det er viktig med et forpliktende samarbeid mellom politiet og Forsvaret, også når det gjelder øvelser, for at etatene skal kunne reagere raskt og effektivt i en reell hendelse. Videre er det viktig med forutsigbare rammer for øvelsene, som må sikre en helhetlig, strategisk tilnærming, med utgangspunkt i reelle og aktuelle trussel- og risikovurderinger. Øvelsene må involvere innsats fra både politiet og Forsvaret, for å øve og videreutvikle evnen til samhandling og felles innsatsevne.

### 3.11. Forslag til ny § 11 – Dekning av kostnader

Bestemmelsen fastslår prinsippene for kostnadsfordeling mellom politiet og Forsvaret. Det fremgår at *"Merkostnadene ved Forsvarets bistand ... dekkes av ansvarlig etat i tråd med sektorprinsippet"* og at *"Forsvaret dekker selv egne kostnader som påløper i en akutfase ved fare for liv og helse"*.

Dette er langt på vei en videreføring av gjeldende instruks § 8, som kom inn i instruksene i forbindelse med revisjonen i 2012, og baserer seg på et prinsipp som ble lagt fram for Stortinget ved St meld nr. 22 (2008-2009).

Prinsippet er at Forsvaret skal dekke sine egne kostnader i en akutfase ved fare for liv og helse, og for øvrig skal politiet dekke Forsvarets merkostnader (dvs alle utgifter som påløper i tillegg til Forsvarets faste utgifter). Denne regelen innebærer at i de langt fleste tilfellene hvor bistand ytes fra Forsvaret skal politiet betale – ikke minst ved bruk av Forsvaret i et forebyggende sikkerhetsperspektiv.

Det er snakk om betydelige beløp, som regelmessig langt vil overstige det politiet kan finne dekning for i sine budsjetter. Det vises til FDs brev til JD av 2. juli 2013 (FDs ref 2013/01082-2/FD II 4/TBT/395) hvor det angis estimater for hva Forsvarets ulike kapasiteter koster i denne sammenheng.

Ved revisjonen i 2012 kunne § 8 om kostnadsdekning antas å bli en markant endring av praksis, fordi de omtalte kostnadsdekningsbestemmelsene omtalt i St meld nr. 22 ikke var blitt praktisert. Det framgår nå av arbeidsgrupperapporten at situasjonen likevel i all hovedsak er den samme som før revisjonen i 2012, at kostnadsbestemmelsene praktiseres i liten grad.

Selv om Forsvaret i liten grad tar seg betalt for sin bistand til politiet, kan det imidlertid antas at bestemmelsen skaper usikkerhet og tilbakeholdenhet fra politiets side med hensyn til å be om Forsvarets bistand. Bestemmelsen kan derfor motvirke det som er formålet med instruksene, om felles, effektiv oppgaveløsning. Videre kan bestemmelsen også motvirke intensjonene i JDs og FDs stortingsmeldinger om hhv samfunnsikkerhet og Langtidsplan for Forsvaret fra 2012, hvor det uttales at Forsvaret i større grad enn tidligere skal innrette seg for å støtte det sivile samfunn.

Den uttalte bekymringen fra Forsvarets side om at bistandsinstituttet skal bli misbrukt av økonomiske grunner, er etter det PODs oppfatning lite sannsynlig. Uansett må politiet og Forsvaret kunne håndtere eventuelt spørsmål som skulle oppstå om misbruk av bistandsinstituttet, uten at ordningen som sådan skal innrettes etter dette.

Flere politimestre drøfter prinsippene som er nedfelt i § 11 i utkastet til ny instruks. Gjennomgående er oppfatningen at hver etat bør dekke egne kostnader. POD gir også sin støtte til denne oppfatningen, som blant annet har lang tradisjon i redningstjenesten. Prinsippet bør gjelde både for reelle hendelser og for øvelser.



### **3.12. Forslag til ny § 12 – Etterforskning**

Bestemmelsen fastsetter regler for etterforskning av hendelser som oppstår i forbindelse med Forsvarets bistand til politiet.

POD er av den oppfatning at en slik bestemmelse ikke hører hjemme i bistandsinstruksen.

Det er påtalemyndigheten som er ansvarlig for straffeprosessuell etterforskning. Når det gjelder den nærmere vurdering av hvordan etterforskningen av militært personell skal innrettes, vil det være naturlig at dette drøftes med riksadvokaten. Det samme gjelder forslaget om å forsterke Spesialenheten med to representanter fra den militære påtalemyndighet.

Det anses mest hensiktsmessig å regulere innrettingen av påtalemyndighetens organisering ved kgl res og at dette gjøres i påtaleinstruksen, se særlig kapittel 36 om militære straffesaker mm.

Bestemmelsen bruker begrepet "*militær påtalemyndighet*". Dette begrepet bør ikke brukes i lov eller forskrift ettersom generaladvokaten og krigsadvokatene har status som "sivile", på samme måte som påtalemyndighetens øvrige tjenestemenn, jf. § 4 i forskrift om tjenesteordning og instruks for generaladvokaten og krigsadvokatene. Det vises også til JDs høring, utarbeidet i samarbeid med FD og Riksadvokatembetet, med forslag til endring av ordningen med generaladvokat og krigsadvokater med høringsfrist 1. juni då.

### **3.13. Forslag til ny § 13 – Virkeområde**

Bestemmelsen regulerer virkeområdet for instruksen.

I annet ledd fremgår at "*Instruksen innebærer ingen begrensninger på Forsvarets rett og plikt til å handle ved væpnet angrep på riket...*". Dette er etter vår oppfatning åpenbart, og det framstår som unødvendig å ha en egen bestemmelse om dette. Forslag til ny § 2, 3. og 4. ledd ivaretar allerede langt på vei det som her søkes regulert.

I tredje ledd fremgår at "*Instruksen gjelder ikke når det i lov eller forskrift, eller med hjemmel i lov eller forskrift, er fastsatt særskilte regler.*" Dette er også etter vår oppfatning åpenbart, og en slik ordlyd framstår som unødvendig og rettslig forvirrende.

Verken forslaget til instruks, eller utvalgsrapporten, er tydelig på forholdet mellom instruksen og kystvaktloven § 17. Ved flere anledninger har fraværet av et klart

unntak i bistandsinstruksen medført rettslig usikkerhet, noe som har gitt praktiske utfordringer. Det vil være en fordel dersom dette uttrykkelig avklares.

POD mener at meningsinnholdet i tidligere bistandsinstruks fra 2003 § 2, 3. ledd, 1. punktum bør videreføres i ny bistandsinstruks. Teksten er som følger:

*"Bistand fra Forsvaret til politiet som ikke omfattes av denne instruks og som ikke er nevnt i annet ledd i paragrafen her, kan bare ytes etter beslutning av Forsvarsdepartementet eller den Forsvarsdepartementet bemyndiger".*

For øvrig bemerkes at en bestemmelse om virkeområde bør komme innledningsvis, etter bestemmelsen om formål.

### **3.14. Forslag til ny § 14 – Ikrafttredelse. Opphevelse av tidligere instruks.**

Bestemmelsen fastsetter tidspunktet for ikrafttredelse og opphevelse av tidligere instruks. Arbeidsgruppens anbefalinger forutsetter endringer i politiloven. Dette innebærer at instruksen ikke kan tre i kraft *"straks"*.

Med hilsen

**Odd Reidar Humlegård**

**Knut Smedsrud**  
*Avdelingsdirektør*

*Brevet er elektronisk godkjent uten signatur*

Saksbehandlere: Morten Rustad/Thea Baastad

Følgende høringsinnspill vedlegges:

- Oslo politidistrikt
- Sør-Vest politidistrikt
- Troms politidistrikt
- Sør-Øst politidistrikt
- Vest politidistrikt
- Agder politidistrikt
- Trøndelag politidistrikt
- Øst politidistrikt
- Innlandet politidistrikt
- Nordland politidistrikt
- Finnmark politidistrikt
- Politihøgskolen
- Kripos
- Sysselmannen på Svalbard