



**POLITIETS
SIKKERHETSTJENESTE**

Postboks 4773 Nydalen
0421 OSLO
post@pst.politiet.no
Tlf.nr. 23 30 50 00
Faksnr. 23 30 51 20
Besøksadresse:
Nydalen allé 35

Forsvarsdepartementet
Postboks 8126 Dep
0032 OSLO

Deres ref.: 2015/3706-9
Vår ref.: 16/10349-6
Dato: 16. desember 2016

Innspill fra PST - Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) viser til høringsbrev fra Forsvarsdepartementet (FD) angående rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks. Etter avtale med saksbehandler i FD har vi fått utsatt frist med å komme med innspill til 16. desember 2016.

Generelt

Innledningsvis vil PST bemerke at arbeidsgruppens forslag om en forkortet og forenklet instruks for Forsvarets bistand til politiet virker fornuftig. De fleste tiltakene og forenklingene vil bidra til en enklere og raskere bistand fra Forsvaret til politiet og det er da særlig § 4 i instruksene som er egnet til dette. § 4 foreslår videre at også PST skal kunne anmode om bistand, noe PST er positive til.

Når det gjelder den tekniske oppbygningen av instruksene er ikke PST enig i arbeidsgruppens prinsipp om at instruksene skal være «infanterisikker», det vil si at den skal kunne benyttes av personell uten juridisk trening. Dette er forsøkt oppfylt gjennom å direkte innta bestemmelser fra annet, og delvis overordnet, regelverk, hhv. politiloven og våpeninstruksene direkte inn i instruksene. Rent lovgivningsteknisk kan det være krevende å oppdatere instruksene i tråd med regelverksendringer og det kan oppstå inkonsekvens i regelverket. I tillegg ser vi heller ikke behovet for dette da instruksene er ment å regulere ansvarsforholdet mellom etatene og operasjonelt personell vil sannsynligvis forholde seg til konkrete ordre.

Videre konkluderes det i siste del av sammendraget med følgende uttalelse i forbindelse med bekjempelse av terror og annen alvorlig kriminalitet:

« Det er likevel avgjørende at polititjenestepersonell som kommer først ikke gir seg til å vente på forsterkninger fra mer spesialiserte styrker, men går rett inn i situasjonen med det de har av utstyr og ferdigheter».

Med mindre rapporten her eksplisitt legger til grunn at situasjoner der skyting pågår og mennesker drepes eller skades alvorlig, fremstår denne uttalelsen som for bastant. I politi-Norge skjer det stadig væpnede politiaksjoner i den hensikt å bekjempe alvorlig kriminalitet. De aller fleste av disse løses ved at man nettopp unngår å «gå rett inn i situasjonen med det man har av utstyr og ferdigheter». Grunnleggende taktikk har i mange tiår vært å varsle, isolere og eventuelt pågripe. Når det gjelder gisselredning, så må man vente på forsterkninger fra mer spesialiserte styrker med mindre gisler drepes eller skades alvorlig.

Det anbefales derfor at det siste avsnittet i sammendraget balanseres bedre opp mot den kriminalitetshverdagen politiet står i. Hvis ikke kan utvalgets uttalelse gi uheldige signaler, og heller skape presedens for enkeltpersoners initiativ på en måte som ikke bidrar til å skape høyere sikkerhet for borgerne.

Særlig om maritim kontraterror

Rettslig rammeverk

Utvalgets flertall har foreslått en særregel for maritime kontraterroroperasjoner (MKT) i utkastet til instruks § 7. Bestemmelsen innebærer at Forsvaret skal pålegges et særlig ansvar for å sikre den nasjonale MKT-beredskapen.

Som utvalget selv beskriver på side 40 og 41 i rapporten, så har hjemmelen for bistandsintruksen frem til nå vært regjeringens alminnelige instruksjonsrett, men det har vært et spenningsforhold til Grunnloven § 101 de gangene det har vært tale om bistand med mulig maktbruk. Dette er nå løst gjennom politiloven § 27 a.

Formålet med ny § 27a var å oppfylle Grunnlovens krav om lovhjemmel for Forsvarets bruk av makt mot innbyggerene ved bistand til politiet. Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen ikke var ment å endre hovedprinsippet om at det er politiet som har oppgave og ansvar å bevare ro og orden i fredstid, også ved ekstraordinære hendelser og alvorlige anslag som terrorangrep.

Etter PSTs oppfatning går instruksens § 7 ut over de rammer som politiloven § 27a setter. Ordlyden i § 27 a første ledd sier at «*Etter anmodning kan Forsvaret bistå politiet ved..*» og fjerde ledd sier at Kongen kan gi «*nærmere bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet*». Slik vi ser det går således instruksens ut over de fullmakter som Kongen er gitt i politiloven § 27 fjerde ledd. Videre fremgår det av lovproposisjonen (Prp 79L 2014-2015) at lovforslaget er en angivelse av yttergrensene for Forsvarets potensielle maktbruk. Det er således ikke rom for utvidende tolkning av bestemmelsen.

Responstid

Arbeidsgruppen legger til grunn at terrorangrep har blitt mer avanserte, jf. side 8 og 19 i rapporten. Denne beskrivelsen kan synes å avvike fra Etterretningstjenestens og PSTs vurderinger av trusselbildet. Begge tjenestene vurderer at de mest sannsynlige scenariene i Europa og Norge er terrorangrep ved bruk av enkle midler/våpentyper. Sammenlignet med gisselaksjoner, flykapringer og større terrorangrep på 70 og 80-tallet, er dagens trusselbilde preget av at de fleste terrorangrep er av mindre omfang og kompleksitet. Også i begynnelsen av 2000-tallet var majoriteten av gjennomførte angrep større og til dels mer komplekse enn angrepene vi ser i Europa i dag.

Både al-Qaida og ISIL vektlegger betydningen av små og enkle angrep i sin propaganda. I PSTs åpne trusselvurdering 2016 fremgår det at «*angrep med enkle våpentyper og mot symbolske mål er fortsatt vurdert å være de meste aktuelle scenarione for eventuelle angrepsforsøk i Norge*».

Spontane angrep vil ha begrenset skadeomfang og kjennetegnes av kort forberedelsestid og minimal planlegging. Dette reduserer sterkt muligheten til å avdekke slike angrep i planleggingsfasen. I et kontraterrorperspektiv er hovedutfordringen med denne typen modus operandi at det ikke kan påregnes noen varslingstid, og tradisjonelle beredskapstiltak vil ha liten eller ingen effekt. Evnen til å respondere raskt vil også være avgjørende, og denne evnen synes lite vektlagt i flertallets anbefaling. Utvalget har i liten grad utredet, belyst og vektet Forsvarets responstid ved uforutsette hendelser.

Etterretning og etterforskning ved terrorhandlinger

I rapportens kapittel 7 går utvalget nærmere inn på maritim kontraterror, som etter utvalgflertallets syn står i en særstilling når det gjelder politiets behov for bistand fra Forsvaret. Rapporten legger til grunn at maritim kontraterror vil være spesielt krevende operasjoner. Dette gir grunn til å etterlyse en nærmere definisjon av maritim kontraterror som en egen målkategori.¹ Maritime terrorangrep kan, uten nærmere definisjon, innbefatte en rekke ulike typer angrep med stort spenn i omfang og kompleksitet. Angrep mot skip kan blant annet innbefatte gisselsituasjoner, massedrap og politisk motiverte drap på enkeltpersoner, utført ved bruk av eksplosiver, skytevåpen, enkle håndvåpen som kniv og øks eller brannstiftelse.

I en initialfase kan det være uklart hvorvidt en gitt situasjon er terror, annen alvorlig kriminalitet eller relatert til psykiatri. Som det fremgår av rapportens kaittel 7.2.3.2 vil det være avgrensninger og gråsoner som må vurderes for å avklare om en gitt situasjon er maritim kontraterror. Slike uklarheter i en tidskritisk situasjon vil kunne forsinke responsen. På side 66 i rapporten fremgår det at det skal tas stilling til hvorvidt en situasjon er maritim kontraterror eller ikke etter «*en konkret helhetsvurdering i det aktuelle tilfellet*». En slik helhetvurdering forutsetter, etter PSTs syn, tilgang på etterretning. Rapporten angir ikke hvem som skal ha ansvaret for å yte etterretningsstøtte til slike operasjoner. En adekvat forståelse av trusselen, av om dette er terror eller annen kriminalitet, herunder om gjerningspersonens motivasjon er politisk, vil fordre etterretningsproduksjon. Utvalget har ikke beskrevet hvordan behovet for etterretning på taktisk og operasjonelt nivå skal ivaretas dersom utøvelsen av ansvaret for maritim kontraterror i sin helhet legges til Forsvaret. Tilgangen til PSTs etterretningsproduksjon vil være sentral for slik etterretningsproduksjon, og det vil være behov for å klargjøre hvordan denne tilgangen skal ivaretas.

Det må for øvrig påpekes at det er politiet som har ansvaret for å etterforske terrorhandlinger. Å etterforske en terrorhandling krever både kompetanse og nødvendige virkemidler. Hva som skjer i initialfasen av en etterforskning – for eksempel hvordan spor blir sikret – kan være avgjørende for resultatet. Det kan også være aktuelt å iverksette skjulte tvangsmidler, og beslutninger om det vil måtte fattes på bakgrunn av hvordan

¹ PST utarbeider, i samarbeid med E-tjenesten, vurderinger av terroristers modus operandi. Det kan i denne sammenheng vises til de to graderte grunnlagsrapportene «*Militante islamisters modus operandi i Europa og Norge*», og «*Militante islamisters målutvelgelse i Europa og Norge*», utarbeidet av Felles kontraterrorsenter.

hendelsen forløper. Politiet kan ikke sitte på siden av pågående hendelse og ha ansvar for etterforskningen – hendelseshåndteringen og etterforskningen er to sider av samme sak. En kan ikke se at det er beskrevet i forslaget hvordan dette er tenkt løst.

Konklusjon

På bakgrunn av det ovennevnte finner ikke PST at vi kan støtte utvalgflertallets anbefalte modell for maritim kontraterror, slik det fremkommer av § 7 i forslaget til ny bistandsinstruks.

Særlig om bistand fra Etterretningstjenesten

I instruksens § 4 foreslås det at PST skal kunne anmode om bistand fra Forsvaret. I nåværende instruks for Forsvarets bistand til politiet er Etterretningstjenesten eksplisitt unntatt. Med ny bestemmelse i politiloven § 27a legger PST til grunn at Etterretningstjenesten, som en integrert del av Forsvaret, omfattes av bestemmelsen og skal kunne anmodes om bistand på lik linje med det øvrige Forsvaret. Slik PST forstår politiloven § 27a og instruksens § 4, kan dermed PST anmode om etterretningsbistand etter den nye bistandsinstruksens. Slik vi forstår rapportens punkt 8.4 skal imidlertid Etterretningstjenestens bistand skje innenfor rammene av Etterretningsloven og etter gjeldende rutiner for samarbeid mellom tjenestene.

For PST som er avhengig av et godt og klart samarbeid med Etterretningstjenesten, synes det noe uklart hvordan bistandsregimet skal foregå i praksis. For PST ville det vært en foredel om regelverket klargjorde hvordan etterretningsbistanden skal foregå, men vi kan ikke se at rapporten eller instruksens bidrar til dette.



Marie Benedicte Bjørnland