



RIKSADVOKATEN

Forsvarsdepartementet
Postboks 8126 Dep.
0032 Oslo

postmottak@fd.dep.no

DERES REF.:
2015/3706-9/FD II 5/EMS

VÅR REF.:
2016/01727-005 ACD/ggr
550

DATO:
29.12.2016

HØRING – RAPPORT FRA ARBEIDSGRUPPEN FOR UTARBEIDING AV FORSLAG TIL NY BISTANDSINSTRUKS

1. Innledning

Det vises til Forsvarsdepartementets høringsbrev av 13. oktober d.å. med rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks. Fristen for å avgi høringsuttalelse var 9. desember d.å. Riksadvokaten ble etter anmodning innvilget utsatt frist til 30. desember s.m. Statsadvokatembetene og Spesialenheten for politisaker er gitt anledning til å bidra med merknader til forslaget. Spesialenheten har gitt uttalelse, som vedlegges.

Innledningsvis – som en ramme for vår uttalelse – er det hensiktsmessig å gi en kort oppsummering av bakgrunnen for at det ble nedsatt en arbeidsgruppe som skulle utarbeide forslag til ny instruks, og formålet med denne. Enkelte spørsmål/forutsetninger kommenteres også her.

Grunnloven § 101 tredje ledd bestemmer som kjent at regjeringen som hovedregel ikke har rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov. Grunnlovsbestemmelsen har ikke blitt ansett å være til hinder for at politiet mottar bistand fra Forsvaret til å løse sine oppgaver i fred, krise og krig. Samtidig var det antatt at det gikk en grense for hvilken type bistand som kunne gis uten regulering i formell lov. Grunnlovens krav om lovhjemmel for Forsvarets bruk av makt mot innbyggerne resulterte derfor i vedtakelsen av politiloven § 27a.

Bistandsinstruksen ble endret ved vedtak av 27. november 2015 nr. 1362, med grunnlag i en arbeidsgrupperapport som på flere punkter møtte motbør av et flertall av

høringsinstansene. Riksadvokaten avga i den høringen uttalelse ved brev av 10. oktober 2013. Vi fremhevet da blant annet behovet for å etablere gode rutiner for tidskritiske beslutninger om håndhevelsesbistand. Videre nevnte vi behovet for at bistand også kunne gis ved avvergende etterforskning, ikke bare til Politiets sikkerhetstjeneste (PST), men også til det ordinære politiet. Riksadvokaten registrerer nå at dette er søkt løst gjennom utkastet, som både foreslår forenklete beslutningsprosedyrer og som omfatter alle typer bistand, uavhengig av om det er PST eller det ordinære politiet som anmoder, jf. utkastet § 4.

I nevnte brev påpekte riksadvokaten avslutningsvis at en også måtte ta høyde for at en aktuell operasjon i praksis kan være grenseoverskridende, dvs. omfatte flere politidistrikter. Eksempelvis kan et "tilslag" skje i et annet distrikt enn det som anmodet om bistand, eller det kan være behov for operative tiltak i flere politidistrikter parallelt. Det kan også være slik at Politidirektoratet peker ut en ansvarlig politimester som er en annen enn den som anmodet om bistanden. Utkastet § 6 ivaretar etter vår oppfatning ikke disse tilfellene, og kan være egnet til å skape uklarhet om ansvarsforholdene.

I forarbeidene til politiloven § 27a, Prop. 79 L (2014-2015), redegjøres det nærmere for prosessen som førte frem til politiloven § 27a, og formålet med bestemmelsen. I kapittel 1, første avsnitt, uttaler departementet at "[I]ovforslaget er en angivelse av yttergrensene for Forsvarets potensielle maktbruk." Videre understreker departementet at fordi formålet med lovforslaget var å oppfylle lovskravet, reguleres ikke alle sider ved Forsvarets bistand til politiet. De fleste sidene ved bistanden kan uten hinder av Grunnloven (fortsatt) reguleres gjennom instruks.

Paragraf 27a, som trådte i kraft 1. desember 2015, starter med ordene "Etter anmodning (...)". Lovens ordlyd kan vanskelig misforstås, verken isolert eller lest i sammenheng med forarbeidene; Forsvarets inngripen kan bare skje etter at politiet har bedt om det.

Loven kan ikke være til hinder for at den som kan yte bistand, gjør politiet oppmerksom på at dette kan være aktuelt. Men i flertallets forslag trekkes dette synspunktet så langt at den reelle beslutningskompetansen forflyttes fra politiet til Forsvaret. Dermed er man utenfor lovens ordning, i tillegg til at ansvarsforholdene har blitt uklare.

En ny bistandsinstruks må – naturlig nok – gis innenfor rammen av politiloven § 27a. I motsatt fall vil den være lovstridig, og etter omstendighetene også grunnlovstridig.

Før instruksens vedtas må en derfor forsikre seg om at lovgivers forutsetninger om hva instruksens skal regulere – og hva den ikke skal regulere – er iaktatt og fulgt. Etter vår oppfatning imøtekommer forslaget flere sentrale forutsetninger, samtidig som det er nødvendig med noen justeringer og tilføyelser før instruksens fullt ut kan sies å oppfylle lovgivers krav.

I det følgende gis generelle merknader til forslaget, deretter merknader til bestemmelsene i utkastet til ny bistandsinstruks. Høringsinstansene er spesielt oppfordret om å gi innspill til utkastet §§ 4 og 11. Dekning av økonomiske kostnader ved Forsvarets bistand til politiet ligger utenfor Riksadvokatens ansvarsområde, og omfattes derfor ikke av vår uttalelse.

2. Rammen for bistandskonseptet

Riksadvokatens viktigste innvending mot arbeidsgruppens forslag er at det på sentrale punkter reelt sett bryter med rammen for bistandskonseptet. Forslaget til arbeidsgruppens flertall om initiativretten reiser spørsmål om hvor yttergrensen i bistandskonseptet rettslig sett går og hva det innebærer dersom denne brytes. Hvorvidt man er innenfor eller utenfor bistandskonseptet har betydning for ansvarsforholdene, herunder straffeansvaret, og rekkevidden av det prosessuelle regelverket som Forsvarets personell er underlagt når de yter bistand til politiet. Flertallets forslag om Forsvarets initiativrett er etter vårt syn utenfor rammene for politiloven § 27a, idet de forlater utgangspunktet i loven om bistand etter anmodning. Dette vil igjen aktualisere spørsmålet om forslaget er grunnlovsstridig. Arbeidsgruppens mindretall har hatt innvendinger, og disse tiltres i det alt vesentlige.

Flertallets begrunnelse, bl.a. kommer dette til uttrykk på side 68, første spalte, siste avsnitt, hvor de imøtegår mindretallets standpunkt om at initiativretten faller utenfor rammen av politiloven § 27a, er vanskelig å gi sin tilslutning:

"Flertallet er ikke enig i en slik innskrenkende og formalistisk tolkning. For det første har Kongen i statsråd som øverste leder for både politi og forsvar en generell instruksjonsmyndighet overfor begge etater, og et bredt tolknings- og handlingsrom når det gjelder å fastsette den nærmere arbeids- og ansvarsfordelingen mellom dem. Å gi Forsvaret en begrenset initiativrett til å iverksette MKT-operasjoner i situasjoner der politiet ennå ikke har rukket å respondere, og med en varslingsplikt, og rett for politiet til å gripe inn, er etter flertallets syn åpenbart innenfor en naturlig tolkning av § 27a."

En slik tilnærming legger for liten vekt på at spørsmålet her ikke er rekkevidden av den generelle instruksjonsmyndighet, men betydningen av Grunnloven § 101 tredje ledd som skranke og hvilke "fullmakter" politiloven § 27a gir. Hvordan man "går inn" i dette spørsmålet antas å ha betydning for konklusjonen.

I Norge har vi som kjent et tosporet system for ansvarsforholdene i politiet. Dette systemet innebærer at politiet og påtalemyndigheten er politisk uavhengige i sin etterforskningsvirksomhet, mens politiet i sin øvrige virksomhet i prinsippet er underlagt politisk styring gjennom Justis- og beredskapsdepartementet med fullt politisk ansvar. I praksis vil en alvorlig hendelse både danne grunnlag for å iverksette etterforskning og samtidig utløse behov for politisære tiltak (som reguleres av politiloven). I slike tilfeller, hvor formålet med politiets inngripen er todelt, vil straffeprosessloven regulere ulike tiltak. Det innebærer blant annet at pågripelser og andre tvangstiltak vurderes etter – og utføres med grunnlag i – sistnevnte lov. Dette har direkte betydning for ansvarsforholdene; det er i siste instans riksadvokaten som er ansvarlig for virksomheten i det straffeprosessuelle sporet. Politiloven § 6 kommer inn ved vurderingen av hvor mye makt tjenestepersonene kan bruke ved gjennomføringen av det aktuelle tvangstiltaket som er besluttet etter straffeprosessloven. I tilfeller hvor tjenestepersoner fra Forsvaret yter bistand, må deres eventuelle maktbruk også skje innenfor de rammer politiloven § 6 oppstiller. Men sistnevnte paragraf står ikke alene ved vurdering av forholdsmessigheten, og må suppleres med straffeprosessloven §§ 170a og 178 ved pågripelser, som ofte vil være en meget aktuell problemstilling.

Det eneste rettslige grunnlaget for Forsvarets initiativ til å utøve makt alene overfor innbyggerne i fredstid er etter vårt syn nødrett. Nødrett kan som kjent påberopes i tilfeller hvor annet rettslig grunnlag mangler eller hvor inngripen ellers vil være i strid med formell lov (lovstridig). Forsvarets initiativrett i nødrettssituasjoner vil følgelig bestå uavhengig av politiloven § 27a og bistandsinstruksen, og bør ikke reguleres i sistnevnte instruks. I praksis er rammen for bruk av nødrett for offentlige myndigheter som grunnlag for tvangstiltak svært begrenset, særlig på et område hvor andre har primæransvaret.

Arbeidsgrupperapporten retter i stor grad oppmerksomheten mot situasjoner hvor bistanden omfatter bruk av makt, først og fremst ved terrorhandlinger. Selv om dagens trusselbilde krever økt kapasitet hos politiet til å håndtere slike situasjoner, antar riksadvokaten at det – som tidligere – først og fremst er annen type bistand som er aktuell. Lovgiver har også forutsatt at dagens rettstilstand skal videreføres, slik at det fortsatt er politiet som primært bør foreta pågripelser, jf. merknadene til § 27a i Prop. 79 L (2014-2015) s 21, nest siste avsnitt. Arbeidsgruppen har også, på side 28, uttalt at "*bistand ved terrorhendelser og trusler forekommer relativt sjelden*". Likefullt er det slike hendelser som i det vesentlige synes å være utgangspunktet for vurderingene til arbeidsgruppens flertall.

Herfra fremheves betydningen og viktigheten av at politiet (fortsett) har mulighet til å be om bistand under etterforskning av så vel terror og annen alvorlig kriminalitet som ved ulykker og naturkatastrofer. Sistnevnte typer hendelser utløser etter omstendighetene også en plikt til å etterforske, jf. straffeprosessloven § 224 siste ledd.

3. Lovgivningsteknikk

Riksadvokaten tillater seg også å reise spørsmål om den lovgivningsteknikk arbeidsgruppen har benyttet er hensiktsmessig.

Arbeidsgruppen har i rapporten punkt 4.4. begrunnet sine valg ved utforming av instruksen. Det fremholdes at § 27a "gir en ny rettslig ramme" og at det følger "nye føringer" av forarbeidene, hvilket tilsier at en bygger opp en ny instruks fra bunnen av fremfor at en "flikker" på den gamle. Videre fremholdes at gjeldende instruks er "ordrik og omstendelig". Ved utformingen av ny instruks 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".

Til dette synes det å være en del å bemerke. For det første er dette en instruks hvis formål er å fastsette prosedyrer for fremsettelse og innvilgelse av bistandsanmodninger, samt angi rettslige rammer og plassere ansvar for og ledelse av bistandsoppdraget, i tillegg til å regulere kostnadsfordelingen. Adressatene for instruksen er de ledernivåene i politiet og Forsvaret som henholdsvis anmoder om og innvilger bistand. Dette er ikke et verktøy som skal benyttes i felt, men et rammeverktøy som på forhånd skal være kjent for beslutningstakerne, og som skal danne grunnlag for å utforme konkrete oppdrag til operativt personell.

For øvrig må bemerkes at det på ingen måte er gitt at en ordfattig instruks er mer klargjørende enn en mer ordrik instruks. Det avgjørende er om oppbygningen og det språklige presisjonsnivået gjør den til et pedagogisk godt hjelpemiddel som det er lett å finne frem i. Dessuten bør politiets og Forsvarets operative tjenestepersoner, som er vant til

å utføre kompliserte skarpe oppdrag under krevende forhold, forhåpentligvis ikke ha problemer med å tilegne seg innholdet i en bistandsinstruks.

Riksadvokaten mener at arbeidsgruppen med fordel kunne tatt utgangspunkt i systematikken i den nåværende instruks, og gjort nødvendige tilpasninger, med utgangspunkt i de føringer lovgiver har gitt med hensyn til hva den nye instruks skal regulere, jf. Prop. L (2014-2015) s 12; "[s]ærlig om forholdet til bistandsinstruks". Lovgiver har blant annet forutsatt at någjeldende instruks § 13 i det vesentlige skal videreføres.

Utkastet § 3 er en gjengivelse av politiloven § 27a. Politiloven § 27a annet ledd annet punktum gjelder Grensevaktens overvåking av landegrensen mellom Norge og Russland (jf. instruks av 5. august 2005 nr. 852 om samarbeid om grenseoppsynet på den norsk-russiske grensen; "samarbeidsinstruks") og Kystvaktens kontroll av territorialfarvannets yttergrense (jf. Kystvaktloven § 17 første ledd). Det synes både overflødig og misvisende å gjengi politiloven § 27a i sin helhet i instruks.

I stedet kan en, med nødvendige tilpasninger, beholde gjeldende bestemmelse om instruksens virkeområde, jf. § 2. Her fremgår det klart at den ordinære grensekontrollen som Grensevakten og Kystvakten utfører faller utenom instruksens virkeområde.

4. Merknader til de foreslåtte bestemmelser:

Til § 1 Formål

Formålsbestemmelsen er endret i forhold til gjeldende § 1. Det fremstår ikke klart hva som menes med "operative retningslinjer". Gjeldende § 1 har som formål å gi "retningslinjer for prosedyrer, samhandling og anmodning om bistand", og den retter seg mot "aktuelle sjefer i Forsvaret og i politiet". En kan vanskelig se at lovgiver har ment å gjøre noen endring i dette.

På den annen side er vi enige i at det bør tas med i formålsbestemmelsen at instruks skal bidra til at samfunnets samlede beredskapsressurser utnyttes best mulig. Formuleringen "innenfor de rammer som følger av lov og Grunnlov" er likevel overflødig.

Til § 2 Prinsipper for bistand

Utkastet tar korrekt utgangspunkt i at politiet har ansvaret for å løse sine oppgaver med egne ressurser. Deretter angis hovedprinsipper for bistand. I Prop. 79 L s 15 nest siste avsnitt, har lovgiver presisert at når og på hvilke vilkår Forsvaret eventuelt skal innvilge en bistandsanmodning ikke er regulert i lovforslaget, og understreker at det står sentralt i vurderingen hvorvidt det er tilgjengelig militært personell som har erfaring og opplæring til å utføre bistandsoppdraget. Det gjelder særlig i situasjoner hvor det kan bli tale om å utøve makt mot sivile borgere. Med fordel kunne det ha vært nærmere beskrevet hvilke situasjoner som er ment å omfattes, ut over gjengivelsen av lovteksten i utkastet § 3.

Formuleringen i annet ledd; "(...) etter de regler som følger av denne instruks" er overflødig.

Til § 3 Situasjoner der politiet kan be Forsvaret om bistand, politiloven § 27 a

En viser til våre merknader om dette ovenfor. Instruks er som nevnt gitt med hjemmel i politiloven § 27a og er ment å utfylle rammen for denne. Det er derfor lite hensiktsmessig å gjengi bestemmelsen. Det som kunne vært presisert i instruks, er at både Kystvakten og

Grensevakten i gitte situasjoner kan bli anmodet om å bistå politiet, ut over deres ordinære oppgaver. Bistandshandlingene reguleres da av bistandsinstruksen.

Til § 4 Beslutningsprosedyre ved anmodning om bistand

Forslag om forenklete beslutningsprosedyrer tiltres i det alt vesentlige, og er viktige forbedringer. Det er av flere grunner hensiktsmessig å forenkle prosedyrene så mye som mulig, og det er i utgangspunktet ubetenkelig. Samtidig må en ikke forenkle så mye at en hopper over nivåer som i kraft av sitt overordningsforhold har behov for å bli holdt orientert. Utkastet § 4 annet ledd bør derfor endres slik at gjenpart av stedlig politisjefs anmodning også sendes Politidirektoratet, eventuelt at direktoratet gis ansvaret for videreformidling til Justis- og beredskapsdepartementet.

Forslaget om at anmodningen "kan" fremmes skriftlig foreslås erstattet med "skal". Det følger av sammenhengen med utkastet § 4 siste ledd at alle anmodninger skal fremmes skriftlig, men at de i tidskrisiske situasjoner kan fremsettes muntlig og nedtegnes i ettertid. Første ledd er formentlig ment å regulere hvem som kan fremsette en anmodning. Dette vil kanskje fremgå tydeligere om første setning endres slik: "Anmodning om bistand fremmes av politisjef (se merknad til utkastet § 6 nedenfor), eller Politidirektoratet til Forsvarets operative hovedkvarter". Siste ledd, første setning kan da omformuleres slik: "Anmodning om bistand skal være skriftlig. I tidskrisiske situasjoner kan anmodningen fremsettes muntlig, men skal bekreftes skriftlig så snart som mulig."

Til § 5 Forberedelser før bistand er besluttet

Dette er en praktisk viktig bestemmelse, som for øvrig er innenfor rammen av politiloven § 27a, uavhengig av hvem som tar initiativet til forberedelsene og hva de omfatter.

Til § 6 Ledelse og gjennomføring av bistandsoperasjoner

En viser til våre merknader om dette innledningsvis. Utkastet tar ikke høyde verken for tilfeller hvor et polisiært oppdrag eller en etterforskning er distriktsovergrepene eller tilfeller hvor overordnet myndighet har utpekt en annen politimester enn den stedlige. Det tar heller ikke hensyn til situasjoner hvor lederen ikke har politimestertittel, eksempelvis Sysselmannen eller sjefen for et særorgan, eller for tilfeller hvor politimesteren delegerer ansvaret. I det straffeprosessuelle sporet kan dessuten overordnet påtalemyndighet beslutte å overføre etterforsknings- og påtaleansvaret, jf. straffeprosessloven § 59. Alternativt kan "politisjef" benyttes, på samme måte som i politiets våpeninstruks § 1-4.

I bestemmelsens første ledd benyttes "den overordnede ledelsen av operasjonen" om politimesterens ansvar. "Operasjonen" antas her å gå tilbake på selve bistandsoperasjonen uten at det klargjøres hva som ligger i et overordnet ansvar. Politimesteren vil ha totalansvaret for det oppdraget som skal løses, og når man for deler av dette benytter begrep som overordnet ledelse er det fordel om dette søkes klarlagt innholdsmessig.

Utkastet til § 6 tredje ledd fastslår at Forsvarets bistandsenheter ledes av militær sjef. Dette er det naturlige utgangspunktet. I praksis kan en imidlertid se for seg at tjenestepersoner fra Forsvaret inngår i en tverrfaglig gruppe som ledes av politimesteren. Politiet og Forsvaret besitter ulike kapasiteter innenfor eksempelvis analyse, og i gitte situasjoner kan det være hensiktsmessig at disse utfører et oppdrag sammen som en enhet, under felles ledelse. Det samme kan være tilfelle med operative styrker, hvor "gripeenheter" fra politiet f.eks. bistås av en skarpskytter fra Forsvaret. Paragraf 6 bør derfor gis en ordlyd som ikke utelukker en slik løsning. Fra riksadvokatens side vil en også fremheve den praktiske betydningen av felles etterforskningsgrupper i saker som gjelder bekjempelse av organisert og annen alvorlig

kriminalitet, jf. påtaleinstruksen § 37-5, hvor det etter omstendighetene kan være aktuelt at tjenestepersoner fra Forsvaret bistår.

Gjeldende § 6 har overskriften "Ansvar og ledelse". Denne kan med fordel beholdes. Subsidiært bør en i alle tilfelle bytte ut ordet "bistandsoperasjoner" med "bistandsoppdrag", i det førstnevnte kan gi inntrykk av at den som bistår gjennomfører en "operasjon" på egen hånd, og ikke enkeltstående oppdrag eller en form for støtte som ledd i en "operasjon". En viser til definisjonen i gjeldende § 3.

Til § 7 Særlig om maritime kontraterroroperasjoner

Som nevnt ovenfor reiser utkastet § 7 etter vårt syn konstitusjonelle spørsmål og kan vanskelig vedtas slik den nå lyder. Subsidiært knyttes likevel noen kommentarer til flertallets redegjørelse for behovet for en slik initiativrett.

Rapporten viser uenighet innad i arbeidsgruppen. Flertallet understreker flere ganger at utkastet § 7.2 har et svært begrenset anvendelsesområde, blant annet som følge av at varslingsrutinene skal optimaliseres. Samtidig fremholdes at bestemmelsen er substansielt viktig på grunn av bygging av kapasitet.

Kapasiteter i beredskapsøyemed, og hvordan disse skal fordeles mellom politiet og Forsvaret, ligger klart utenfor riksadvokatens ansvarsområde. På generelt grunnlag vil en likevel understreke at en instruks som regulerer ansvarsforhold mellom politi/påtalemyndighet og Forsvaret må være fundert på reelle behov og adekvat oppgaveløsning.

Spørsmålet om kapasitetsbygging er sikkert aktuelt innenfor rammen av et bistandsansvar, men utvilsomt et annet spørsmål. Riksadvokaten kan i praksis vanskelig se for seg situasjoner hvor Forsvaret har kommet så langt i sin informasjonsinnhenting og analyse at de er i posisjon til å iverksette tvangstiltak (aksjonere) samtidig som det ennå ikke har lyktes å komme i (muntlig) kontakt med stedlig politi, Politidirektorat eller Politiets sikkerhetstjeneste for å avklare om politiet ønsker bistand. I denne sammenheng må en også ta i betraktning utkastet § 5, hvorefter det foreslås en plikt til å starte nødvendig planlegging og forberedelser til bistand uten å vente på formell beslutning. Plikten gjelder alle nivå i kommandokjeden som oppdager situasjonen og som har ressurser til å reagere, jf. merknadene til utkastet § 5 (rapporten side 85). Denne plikten omfatter formentlig også det å *tilrettelegge* for den som skal be om bistand, slik at bistandsanmodningen er så godt fundert som mulig.

I punkt 7.3.4 på side 72, andre spalte, siste avsnitt flg., uttaler mindretallet at det er av den oppfatning at politiet og Forsvaret innenfor dagens bistandsordning har potensial til å imøtekomme samfunnets beredskapsbehov uten at det rokkes ved en klar og forutsigbar ordning hvor politiet er det sivile samfunnets primære maktorgan i fredstid, mens Forsvarets rolle er, på anmodning fra politiet, å yte bistand under politiets overordnede ledelse og styring. Etter riksadvokatens syn er det et korrekt utgangspunkt.

I arbeidsgruppens merknader til utkastet § 7 tredje ledd, på side 86 andre spalte, tredje avsnitt, heter det at dette ledd "begrenser politimesterens kompetanse til å legge føringer for de delene av en MKT-operasjon som gjelder Forsvarets skarpe oppdrag, men uten at det endrer hovedprinsippet i § 6 (...)" om politimesterens overordnede ledelse. Flertallet skriver videre at "Rettsteknisk er dermed § 7 tredje ledd en unntaksregel fra hovedregelen i § 6, som kun gjelder for MKT. All annen bistand vil følge § 6." Ovennevnte merknader om behovet for å klargjøre hva som menes med "overordnede ledelse" gjør seg også gjeldende her.

Innenfor rammen av anmodningen vil det i alle tilfeller være den operative ledelsen som løser oppdraget. Det gjelder ikke bare MKT-operasjoner. Med utgangspunkt i flertallets uttalelse om at § 7 tredje ledd ikke er ment å endre hovedprinsippet, fremstår leddet som overflødig.

Til § 8 Forsvarets bruk av makt ved bistand til politiet

Utkastet første – tredje ledd tiltres. Siste ledd anses overflødig.

I lys av flertallets merknader i rapporten side 84 finner en grunn til å minne om at all myndighetsutøvelse som utøves når Forsvaret bistår politiet, skal skje i samsvar med politiloven, og straffeprosessloven hvor den er aktuell, og at de samme, grunnleggende forholdsmessighetsprinsipper gjelder uavhengig av oppdragets art. Den konkrete vurderingen må ta utgangspunkt i situasjonen slik den fremstod da beslutningen om bruk av makt ble tatt. Dette gjelder også eventuell bruk av våpen ved maktutøvelsen.

For øvrig bemerkes at omfattende maktbruk i utgangspunktet er neppe mer nødvendig i MKT-scenarier *generelt* enn ved andre typer skarpe oppdrag. En kan vanskelig se at forholdsmessighetsvurderingen er prinsipielt annerledes ved MKT-operasjoner enn for operasjoner på land.

Til § 9 Politimyndighet og legitimasjon

Instruksen må på dette punktet være innenfor rammen av politiloven § 20. Slik utkastet § 9 er formulert, kan en vanskelig forstå at det er tilfelle. En viser for øvrig til lovgivers forutsetninger i Prop. 79 L (2014-2015) side 17, fjerde avsnitt: "(...) Hvordan Forsvarets personell skal legitimeres i de situasjonene som er aktuelle i henhold til lovforslaget, må reguleres nærmere i bistandsinstruksen". En kan ikke se at den formen for "legitimering" som arbeidsgruppen legger opp til er tilstrekkelig.

Poenget med å tildele begrenset politimyndighet under utførelse av bistandsoppdrag er at militært personell da er underlagt det samme regelverket for utøvelse av politimyndighet som gjelder for politiet, herunder politiloven § 6. Legitimeringen må skje på en måte som ikke etterlater tvil om at vedkommende er tildelt begrenset politimyndighet, samt rekkevidden av myndigheten. Notoritet omkring tildelt politimyndighet er avgjørende ved en eventuell strafferettslig vurdering av tjenestepersonenes handlinger, samt tilsvarende vurdering av handlinger andre begår mot tjenestepersonene under utførelsen av oppdraget. Det er i denne sammenheng også nødvendig at sivile (publikum) som kommer i kontakt med den eller de aktuelle tjenestepersonene er klar over at disse utøver politimyndighet.

Til § 10 Øvelser og planverk

Riksadvokaten understreker betydningen av at øvelser også omfatter etterforskning, slik at politiet og Forsvaret gjør seg kjent med hvordan eventuell bistand kan nyttiggjøres ved denne oppgaven. Som tidligere nevnt vil etterforskning i praksis bli iverksatt parallelt med politisære tiltak.

Til § 12 Etterforskning

Riksadvokatens oppfatning er at Spesialenhetens saklige virkeområde (fortsatt) må reguleres i straffeprosessloven og påtaleinstruksen, inkludert den delen av virkeområdet som er omtalt i utkastet § 12. Utkastet § 12 foreslås derfor fjernet.

Subsidiært har en følgende merknader til utformingen av og innholdet i utkastet § 12:

Ordlyden "Etterforskning av hendelser som oppstår i forbindelse med Forsvarets bistand til politiet utføres av Spesialenheten for politisaker" er upresis. Det vises til påtaleinstruksen § 34-1,

hvor Spesialenhetens saklige ansvarsområde er angitt slik: "I saker som gjelder spørsmålet om en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten, skal etterforskningen foretas og ledes av et eget sentralt organ, Spesialenheten for politisaker". Det er – selvsagt – ikke enhver hendelse som oppstår i forbindelse med Forsvarets bistand som gjør at Spesialenhetens ansvar utløses, men en hendelse hvor det reises spørsmål om en tjenesteperson har begått en straffbar handling i tjenesten. Videre bestemmer påtaleinstruksen § 34-6 at Spesialenheten har en plikt til å iverksette etterforskning dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse, eller når noen dør eller blir alvorlig skadet mens de er tatt hånd om av politiet eller påtalemyndigheten. Etterforskningsplikten etter § 34-1 vil også omfatte tilfeller hvor Forsvarets tjenestepersoner tar hånd om personer som ledd i et gitt bistandsoppdrag. Det er Spesialenhetens ansvar for å etterforske mulige straffbare handlinger begått av Forsvarets personell under bistandsoppdrag utvalget ønsker å presisere i utkastet § 12. Dette bør i stedet løses ved en henvisning i straffeprosessloven § 67 og påtaleinstruksen § 34-1 til politiloven § 20 femte ledd.

For øvrig er overskriften upresis, i det den gir inntrykk av å regulere etterforskning i sin alminnelighet, mens bestemmelsen kun er ment å regulere Spesialenhetenes saklige virkeområde. Overskriften burde i stedet være "Etterforskning som foretas av Spesialenheten for politisaker".

Hva gjelder forslaget til § 12 første ledd annet punkt, om at Spesialenheten "skal" forsterkes, er det uklart hva som ligger i dette begrepet. Det etterlater blant annet tvil om på hvilket nivå forsterkningen skal skje, og hvordan ansvarsfordelingen skal være. Å fastsette en skal-regel om slik forsterkning er neppe hensiktsmessig; det bør være opp til lederen av Spesialenheten å vurdere behovet for bistand i hver enkelt sak, slik praksis for øvrig er på andre områder hvor Spesialenheten har behov for kompetanse ut over den enheten selv besitter. Videre bør det være opp til enheten å avgjøre om etterforskningen i gitte tilfeller skal overlates militær påtalemyndighet, jf. utkastet § 12 annet ledd. En viser for øvrig til vedlagte uttalelse fra Spesialenheten av 25. november d.å., som riksadvokaten tiltrer.

Til § 13 Virkeområde

For det første bemerkes at instruksens virkeområde bør angis innledningsvis, og ikke avslutningsvis. Bestemmelsen kunne med fordel vært inntatt som § 3. For det andre er innholdet i utkastet § 13 i realiteten overflødig. Det er åpenbart at en instruks gitt med hjemmel i politiloven ikke vil begrense Forsvarets handleplikt i krigstid. Videre vil formell lov eller instruks med utgangspunkt i lex specialis-prinsippet gå foran.

Instruksens saklige virkeområde bør presiseres. Någjeldende instruks skiller som kjent mellom alminnelig bistand og håndhevelsesbistand. Dette skillet opphører ved ny instruks. Hjemmelen i § 27a gjør at det ikke på samme måte som før er nødvendig å trekke et skille mellom typer av bistand. Lovgiver har imidlertid forutsatt at dagens rettstilstand skal videreføres, og at det fortsatt er politiet som primært bør foreta pågrepser, jf. merknadene til § 27a i Prop. 79 L (2014-2015) s 21, nest siste avsnitt. Det anses derfor hensiktsmessig å gi en nærmere beskrivelse av aktuelle typer bistand, samt at en viderefører nåværende § 13 som presiserer hva den militære innsatsen som hovedregel skal konsentreres om.

Nåværende instruks har for øvrig en definisjon av bistand, samt andre relevante begreper, i § 3. En tilsvarende bestemmelse foreslås videreført, enten som en egen bestemmelse eller eventuelt inntatt i bestemmelsen om virkeområde.

En savner også en nærmere regulering av bistandsanmodningens innhold, tilsvarende någjeldende §§ 10 og 14. God notoritet omkring rammene for oppdraget har betydning ved en

senere vurdering av om rammene er overskredet eller om bistand ikke er ytt i samsvar med det som ble avtalt. Dette kan igjen ha betydning både ved en intern evaluering, som grunnlag for øvelser og planverk, og i tilfeller som nevnt i utkastet § 12 (etterforskning som foretas av Spesialenheten).


for Tor-Aksel Busch


for Anne Cecilie Dessarud
kst. statsadvokat

Vedlegg

Gjenpart:

1. Justis- og beredskapsdepartementet, Politiavdelingen (med vedlegg)
2. Politidirektoratet (med vedlegg)
3. Spesialenheten for politisaker (uten vedlegg)

Riksadvokaten
v/Anne Cecilie Dessarud
Postboks 8002 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
E-post 10. november 2016

Deres dato

Vår referanse
16/00291-2

Vår dato
25.11.2016

Høringssvar - forslag til ny instruks om Forsvarets bistand til politiet

Det vises til e-post 11. november 2016, der Spesialenheten innen 28. november 2016 bes om innspill til høringssvar til forslag til ny instruks om Forsvarets bistand til politiet.

Spesialenhetens innspill knytter seg til utkastets § 12, der det er foreslått at etterforskning av hendelser som oppstår i forbindelse med Forsvarets bistand til politiet utføres av Spesialenheten for politisaker.

Ettersom ansvarlig politimester skal lede alle operasjoner der Forsvaret bistår, vil det etter Spesialenhetens mening være naturlig at etterforskning av militært personell i bistandsoperasjoner ligger til Spesialenheten. Det kan stilles spørsmål om dette bør medføre en endring i straffeprosessloven § 67 sjette ledd og påtaleinstruksen § 34-1 som henholdsvis angir personkretsen som «embets- eller tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten» og «en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten». Riksadvokaten har i rundskriv 3/2006 presisert at etterforskning av personer som av politimesteren er gitt begrenset politimyndighet etter politiloven § 20 tredje ledd faller utenfor Spesialenhetens virkeområde. Nytt femte ledd i politiloven § 20 gir adgang til å tildele begrenset politimyndighet til militært personell som bistår politiet etter § 27a. Det kunne vært hensiktsmessig om det i straffeprosessloven og påtaleinstruksen inntas en henvisning til politiloven § 20 femte ledd.

Arbeidsgruppen foreslår at Spesialenheten skal forsterkes av to representanter fra militær påtalemyndighet. Det er i merknadene til bestemmelsen ikke redegjort nærmere for på hvilket nivå i Spesialenheten disse representantene skal bistå. Er det tenkt at representantene for militær påtalemyndighet skal bistå på etterforskningsledernivå i etterforskningsavdelingen, eller på påtalestadiet? Etter Spesialenhetens mening bør eventuell bistand fra representanter fra militær påtalemyndighet skje på etterforskningsstadiet.

Det er heller ikke redegjort nærmere for ansvarsfordelingen mellom Spesialenheten og representantene fra militær påtalemyndighet. Ordet «forsterkes» blir etter Spesialenhetens mening for vagt. Ettersom etterforskningsansvaret er foreslått lagt til Spesialenheten, bør det fremgå klart av bestemmelsen at ansvaret også skal ligge hos Spesialenheten.

Spesialenheten mener at en bedre løsning vil være at Spesialenheten, i de tilfeller det anses å være behov for det, gis anledning til å anmode om bistand og bestille tjenester fra Forsvaret, slik Spesialenheten i dag gjør på områder hvor enheten selv ikke kan forventes å knytte til seg egen kompetanse. For eksempel mottar Spesialenheten i mange saker bistand fra politiets særorganer.

Arbeidsgruppen foreslår i § 12 annet ledd at militær påtalemyndighet kan lede etterforskning ved mistanke om brudd på militær straffelov. Det er i merknadene uttalt at § 12 annet ledd skal plukke opp tilfeller hvor det ikke anses «nødvendig» med etterforskning fra Spesialenheten. Ettersom hovedregelen i forslaget til instruks er at Spesialenheten skal ha etterforskningsansvaret, bør det være opp til Spesialenheten å avgjøre når etterforskningsansvaret kan overlates til militær påtalemyndighet. Spesialenheten mener videre at det er uklart hva som ligger i ordet «nødvendig», og at det bør fremgå av annet ledd at etterforskningen først kan overlates til militær påtalemyndighet når Spesialenheten ut fra sitt mandat ikke finner rimelig grunn til å iverksette etterforskning.

Med hilsen



Jan Egil Presthus

sjef for Spesialenheten for politisaker


Naima El-Ghazi

Fra: Vigdis T Aaseth
Sendt: 25. november 2016 14:02
Til: Postmottak HPM Riksadvokaten; post@riksadvoakten.no
Emne: Høringssvar - forslag til ny instruks om Forsvarets bistand til politiet
Vedlegg: Høringssvar - forslag til ny instruks om Forsvarets bistand til politiet.pdf

Vedlagte brev sendes kun pr. e-post.

Vennlig hilsen
Vigdis Thomassen Aaseth
rådgiver

Spesialenheten for politisaker
vigdis.aaseth@spesialenheten.no
Postboks 93, 2301 Hamar
Tlf: 62 55 61 18
Fax: 62 55 61 02
www.spesialenheten.no

Spesialenheten
for politisaker 

Denne meldingen kan inneholde informasjon som er konfidensiell og underlagt lovbestemt taushetsplikt. Dersom du ikke er den tiltenkte mottaker, vennligst kontakt avsender pr. e-post, slett denne e-posten med vedlegg og makuler eventuelle utskrifter og kopier av den.