



Forsvarsdepartementet

Postboks 8126 Dep

0032 Oslo

Bergen den 5. desember 2016

Deres ref.: 2015/3706

## HØRING - RAPPORT MED FORSLAG TIL NY INSTRUKS FOR FORSVARETS BISTAND TIL POLITIET

### 1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 12. oktober d.å. vedlagt ovennevnte rapport og forslag til ny bistandsinstruks, som er sendt Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen til uttalelse. Denne saken har ikke slik særlig relevans for fakultetet at det vil bli avgitt noen uttalelse fra fakultetet som institusjon.

Undertegnede arbeider ved Det juridiske fakultet med statsrett, menneskerettigheter, strafferett straffeprosessrett, påtalerett og politirett som våre respektive fagfelt. All den tid både arbeidsgruppens rapport og forslaget til ny instruks, derunder de ordninger det her gis anvisning på, berører viktige spørsmål innenfor våre fagområder, finner vi grunn til å knytte noen merknader både til rapportens innhold og til deler av den foreslåtte instruksreguleringen, men da primært begrenset til mer prinsipielle tema.

For de enkelte spørsmål er våre merknader gjennomgående tuftet på forutsetninger eller føringer som kommer til uttrykk i forarbeidene til den nye bestemmelsen om Forsvarets bistand til politiet i politiloven (pl.) § 27 a, som representerer den materielle ramme for instruksens utforming og innhold, og som også arbeidsgruppen fremholder som utgangspunkt for sitt instruksforslag, jf. s. 12. I så henseende peker vi på tre forhold:

- For det første at formålet med lovreguleringen var å oppfylle Grunnlovens krav til lovhjælp for bruk av militær makt mot innbyggerne og videre angi den ytre rammen for når Forsvaret kan bistå politiet med maktbruk i slike tilfelle.<sup>1</sup> Den underliggende premiss er at skillet mellom politi og Forsvar representerer et grunnleggende trekk ved vår demokratiske samfunnsform.<sup>2</sup> Mot denne bakgrunn er uttalelsen på s. 15 i rapporten om at den tradisjonelle separasjonen ble erstattet av «et lovforankret fellesperspektiv på statens beredskapsressurser» ved vedtakelsen av pl. § 27 a egnet til å misforstås. I motivene er «fellesperspektivet» i betydningen effektiv «bruk av samfunnets samlede ressurser» mer fremholdt som en *effekt* av

<sup>1</sup> Jf. Prop. 79 L (2014-2015) s. 5, 6, 11 og 12 og Innst. 326 L (2014-2015) s. 2.

<sup>2</sup> Jf. Prop. 79 L (2014-2015) s. 6 og 14.

reguleringen og som *forutsetning* for en best mulig løsning av politiets oppgaver i situasjoner av ekstraordinær karakter.<sup>3</sup>

- For det andre, og med bakgrunn i de grunnleggende maktfordelings- og rettssikkerhetshensyn som Grl. § 101 tredje ledd (tidligere § 99 andre ledd) skal ivareta, legger vi til grunn en vid forståelse av det grunnlovfestede forbudet mot bruk militær maktbruk mot sivile slik at dette omfatter ethvert tilfelle av, og enhver form for slik maktbruk, *også* ved militær bistand til politiet i terror situasjoner og ved pågripelse av andre farlige kriminelle. Noen reservasjoner med hensyn til forbudets materielle rekkevidde kommer heller ikke til uttrykk i proposisjonen.<sup>4</sup> Vi oppfatter rapporten som uklar på dette punkt når det ved drøftelsen av ulike modeller for bekjempelse av maritim kontraterror uttales: «Forholdet til grl. § 101 tredje ledd vil være ivaretatt på samme måte som til nå, som har lagt til grunn at MKT-operasjoner normalt ikke rammes av grunnlovsforbudet», jf. s. 63. Vi etterlyser en nærmere drøftelse av denne tolkningen, som i tilfelle vil innebære en kraftig beskjæring av den materielle ramme som umiddelbart fremgår av grunnlovsbudets ordlyd. Uklarheten blir ikke mindre når det ved fremstillingen av de konstitusjonelle rammene fremholdes at «forholdet til § 101 tredje ledd har vært ansett ivaretatt dels under henvisning til at det aller meste av bistanden ikke innebærer maktbruk, og dels ved henvisning til sedvane, supplert med nødrett eller nødverge. Dette har i praksis vært godtatt av de aller fleste, og i liten grad vært gjort til gjenstand for offentlig debatt», jf. s. 40. Denne beskrivelsen kan vi ikke si oss enig i. Spørsmålet om formell lov har vært debattert og har vært omstridt, sist i forbindelse med behandlingen av utkastet til lov om Forsvarets bistand til politiet som var ute på høring i 2013.<sup>5</sup> Dette kommer også antydningssvis til uttrykk i lovforarbeidene.<sup>6</sup>
- For det tredje gir motivene til pl. § 27 a visse føringer med hensyn til hvilke tema som naturlig hører hjemme i en bistandsinstruks: «Også regler om forhold som knytter seg til selve gjennomføringen av Forsvarets bistand til politiet, herunder om ledelse og operative spørsmål, må som i dag reguleres nærmere i bistandsinstruksen. Det samme gjelder regler om forutsetninger for bistand, kostnadsdekning, prosedyrer vedrørende fremming og avgjørelse av bistandsanmodninger (herunder spørsmålet om hvilke bistandsanmodninger som skal forankres på departementsnivå), regulering av våpenbruk, samt regler om øvelser, opplæring og planverk».<sup>7</sup>

Vi vil konsentrere våre merknader om regelverkets profil, om etablering av bistand og tildeling av politimyndighet, om ansvar og ledelse, om Forsvarets våpenbruk i bistandssituasjoner, om maritim kontraterror, og om reguleringen i pkt. 9 i forskrift om utøvelse av militær politimyndighet i det militære forsvar.

## 2. Det foreslåtte regelverkets profil

Når det tas i betraktning at to av de foreslåtte bestemmelsene nærmest er ren gjengivelse av andre bestemmelser (pl. § 27 a og § 6), står man reelt sett overfor et heller kortfattet instruksverk. I følge rapporten er dette også tilsiktet: «Ved utformingen av en ny bistandsinstruks har det vært en ledetråd

<sup>3</sup> Jf. Prop. 79 L (2014-2015) s. 5.

<sup>4</sup> Jf. Prop. 79 L (2014-2015) s. 8.

<sup>5</sup> Om ulike syn på forståelsen av Grl. § 101 tredje ledd (tidligere Grl. § 99, 2. ledd), se Ragnar L. Auglend, Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid, Oslo 2016, s. 658-670.

<sup>6</sup> Jf. Prop. 79 L (2014-2015) s. 7.

<sup>7</sup> Jf. Prop. 79 L (2014-2015) s. 12.

for arbeidsgruppen at den bør være det som populært kalles «infanterisikker», som betyr at den må kunne fungere operativt i vanskelige og tidskrisiske situasjoner, og gi klare anvisninger til personell som ikke har juridisk trening eller tid til å grunne over spissfindigheter», jf. s. 44.

Generelt er det prisverdig at instruks for offentlig myndighetsutøvelse søkes utformet enkelt og lettfattelig, ikke minst der reglene adresserer operativt orienterte funksjonsfelt og innsatssituasjoner. Vi stiller imidlertid spørsmål ved den tilnærming som arbeidsgruppen her har valgt. For det første har enkelte sentrale praktiske tema som motivene forutsetter regulert fått en noe stemoderlig behandling, først og fremst «forutsetninger for bistand», «regulering av våpenbruk» «ledelse» og «opplæring». Følgelig vil det her måtte utarbeides utfyllende instruks for de involverte etatene, hvilket åpner for regelverk av lavere trinnhøyde med varierende kvalitet og med potensial for uklarheter og motstrid. For det andre stiller vi oss undrende til «ledetråden» om å utarbeide et «infanterisikkert» regelverk i og med at brukerne av denne instruks ikke er de operative innsatsmannskapene, men den operasjonelle og strategisk ledelse i politiet og Forsvaret, i tillegg til at de respektive fagdepartementene kan bli involvert. Bistandsanmodningene vil med andre ord bli behandlet av godt kvalifisert personell med god kunnskap om bestemmelsene i denne instruks. For den primære brukergruppen foreligger det således og presumptivt ikke noe behov for rask og «infanterisikker» tilegning av kunnskap i påkommende tilfelle. For det tredje har denne tilnærmingen også en klar side til legalitetsprinsippet. Bistandsinstruks skal regulere viktige spørsmål knyttet til bruk av Forsvaret overfor landets borgere. Både det generelle legalitetsprinsippet i GrL. § 113 og det spesielle i GrL. § 101 tredje ledd krever klart rettsgrunnlag. I og med at pl. § 27 a på svært generelt grunnlag gir hjemmel for utfyllende regler, blir det i realiteten bistandsinstruks som må oppfylle Grunnslovens klarhetskrav på disse punktene. Dermed kan et bevisst valg av lavere detaljeringsgrad og presisjonsnivå enn det som etter forholdene er mulig bli konstitusjonelt problematisk. Den valgte løsningen ivaretar heller ikke de forutberegnelighetshensyn som legalitetsprinsippet skal sikre.

For øvrig er vi noe overrasket over det sentrale fokus som terrorbekjempelsen har fått i rapporten all den tid dette temaet ikke er nevnt i mandatet. Dette så meget mer som arbeidsgruppen selv uttaler at: «Ulykker, naturkatastrofer og liknende trusler mot samfunnets og den enkeltes sikkerhet og trygghet, er det vanligste utgangspunktet for at politiet anmoder Forsvaret om bistand. I tillegg kommer rutinepregede oppgaver knyttet til transport, trafikkregulering, eksplosivrydding med mer. Etter arbeidsgruppens vurdering vil denne typen situasjoner også i tiden fremover være det dominerende utgangspunktet for bistand», jf. s. 17, og videre at «Bistand ved terrorhendelser og trusler forekommer relativt sjelden», jf. s. 28. Terrorbekjempelse er utvilsomt en svært viktig oppgave der Forsvaret representerer den sentrale bistandsressurs for politiet. Samtidig, og som påpekt i rapporten, reiser militær bistand ved terrorhendelser særlige spørsmål sammenholdt med den bistand som ytes i forbindelse med de mer ordinære og hyppigst forekommende politioppdragene. Samlet sett kan rapporten gi inntrykk av at terrorfokuset har gått på bekostning av en nærmere utredning av viktige praktiske spørsmål knyttet til den bistand som dominerer i volum, jf. ovenfor.

### **3. Etablering av bistand og tildeling av politimyndighet**

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» med ulike behandlingsregler 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 vektigste 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 formentlig være rette vedkommende til å prioritere hvis flere politimestre samtidig skulle anmode om samme bistandskapasiteter, f.eks. ved en terrortrussel.

Derimot kan vi ikke slutte oss til forslaget om at de militære bistandsmannskapene skal anses å ha politimyndighet for gjennomføring av oppdraget uten særskilt tildeling, og at militær uniformering kombinert med militær ID skal anses som gyldig legitimasjon under utøvelse av denne myndigheten, jf. § 9 første og andre ledd. På dette punkt savnes en mer utfyllende behandling.

Her viser vi for det første til hovedbestemmelsen om politimyndighet i pl. § 20, som i tredje ledd forutsetter at begrenset politimyndighet skal *tildeles*, og som i sjette ledd påbyr at den som har politimyndighet skal ha politilegitimasjon *med seg* under myndighetsutøvelsen og at begrensninger i politimyndigheten *skal fremgå* av denne legitimasjonen. Etter vårt syn er dette lovgitte forutsetninger som forskriftshjemmelen i pl. § 27 a ikke gir adgang til å fravike. Innplasseringen av en særskilt bestemmelse om de militære bistandsmannskapenes begrensede politimyndighet som et nytt femte ledd i pl. § 20, taler for at reglene om myndighetstildeling og legitimasjon skal gjelde også her. Motivene til den nye bestemmelsen kan også tas til inntekt for en slik forståelse.<sup>8</sup> Dertil vil den form for «legitimering» som forslaget legger opp til ikke gi borgerne klar og entydig informasjon om hvilken myndighet vedkommende militærperson har. Potensielt vil dette kunne lede til misforståelser og unødige konfrontasjoner. Politimyndighet kan i gitte tilfelle åpne for relativt vidtgående inngrep overfor den enkelte. Mot denne bakgrunn stiller vi spørsmål ved om den foreslåtte ordningen er rettssikkerhetsmessig passabel, herunder forenlig med klarhetskravet etter legalitetsprinsippet slik dette kommer til uttrykk i GrL § 113.

Fra et praktisk ståsted bør dette formentlig kunne ordnes slik at det i bistandsanmodningen gis uttrykk for om gjennomføringen av bistandsoppdraget vil kreve politimyndighet. Denne forutsetningen får betydning for utvelgelsen av de bistandsmannskaper som Forsvaret i tilfelle stiller til politimesterens disposisjon hva gjelder både vandel og kompetanse, jf. forslaget til nytt åttende ledd i pl. § 20. Selve tildelingen bør derimot foretas i politimesterens operasjons- eller innsatsordre, der det vil kunne skilles klart mellom mannskaper som har slik myndighet og de som ikke har det. Notoriteten omkring myndighetsforholdet blir viktig ved vurdering av lovligheten av de militære bistandsmannskapenes handlinger. Når det gjelder legitimasjonsspørsmålet burde det være overkommelig å utarbeide en praktisk form for legitimering som forener hensynene til klarhet og effektivitet.

#### 4. Ansvar og ledelse

Instruksforslaget er tydelig på at politimesteren har den overordnede ledelse av bistandsoperasjonen, jf. § 6 første ledd. Dette er etter vårt syn en klar forbedring i forhold til gjeldende instruks som er uklar på dette punkt. I så henseende har vi merket oss arbeidsgruppens påpeking av viktigheten av å unngå ordninger som kan undergrave den polisiære kommandolinjen, og at innsetting av eventuelle militære «mellomledere» i denne kommandolinjen ikke må åpne for at Forsvarets operative hovedkvarter blir en form for «ledelseskonkurrent» til politimesteren. Slik også presiseringen av at militært personell, også militære «mellomledere», som skal delta i en bistandsoperasjon, må inngå i den polisiære kommandolinjen med politimesteren som øverste operative leder, jf. s. 57.

<sup>8</sup> Jf. Prop. 79 L (2014-2015) s. 17 og 21.

På den andre siden, og til tross for statueringen av politimesterens sjefsrolle i § 6 første ledd, oppfatter vi reguleringen i bestemmelsens tredje ledd om at politimesteren gir sitt oppdrag til Forsvaret og at den militære bistandsenheten skal ledes av en militær sjef slik at den militære kommandokjeden, helt eller delvis, også skal være virksom under bistandsoperasjonen. Dette understøttes av uttalelser i drøftelsen av den militære handleplikten, som forutsettes opprettholdt for de militære mannskapene som deltar i bistandsoperasjonen, jf. s. 37.

I bistandstilfellene inngår de militære mannskapene i en *politioperasjon* og er stilt (avgitt) til politimesterens disposisjon for dette formål. I denne operasjonen er det i følge bestemmelsens ordlyd og premisser *en sjef* og *en kommandolinje*. *Rettsgrunnlaget* for inngrep under denne vil være politiloven eller straffeprosessloven, hvilket innebærer at *den polisiære handleplikten* blir styrende for *ethvert* innsatsmannskap med politimyndighet. Følgelig stiller vi spørsmål ved om reguleringen av den militære ordrelinje i det hele har noe i denne instruksen å gjøre. Under enhver omstendighet er reguleringen i § 6 tredje ledd egnet til å skape tvil om den tydelige hovedregel som kommer til uttrykk i bestemmelsens første ledd. Vi kan heller ikke se at rapporten bidrar til å avklare den nærmere «kalibrering» mellom polisiær og militær kommandomyndighet. jf. s. 57-58. Dertil savnes en nærmere redegjørelse for sikkerhetsansvaret for de militære mannskapene som inngår i bistandsoperasjonen, jf. bl.a. forholdet til arbeidsmiljøloven § 2-2 om arbeidsgivers (i dette tilfellet politimesterens) plikter overfor andre enn egne arbeidstakere.

For øvrig finner vi forslaget uklart hva gjelder forholdet mellom § 4 første ledd første setning og § 6 tredje ledd første setning. Etter den første bestemmelsen gis Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) eksklusiv kompetanse til å avgjøre anmodninger om bistand, mens den andre foreskriver at politimesteren gir sitt oppdrag til «Forsvaret». Etter ordlyden kan dette forstås slik at politimesteren, etter å ha fått klarsignal fra FOH, fritt kan gi oppdrag direkte til Forsvaret, hvilket neppe er meningen. Det selvsagte poeng her må være at oppdraget tildeles den enhet i Forsvaret som FOH har utpekt.

Samlet sett leder dette til at § 6 tredje ledd etter vårt syn kan strykes i sin helhet. En eventuell presisering av hvilken enhet i Forsvaret som politimesterens oppdrag skal adresseres til kan tas inn i en annen bestemmelse, f.eks. i § 4.

Videre, og på overordnet nivå, hadde vi forventet oss en drøftelse av det konstitusjonelle ansvaret i de tilfeller Forsvaret bistår politiet. Slik politimesterens ansvar og ledelse er presisert i § 6, sammenholdt med rapportens poengtering av behovet for en ubrutt polisiær kommandolinje og av at Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for nasjonal beredskap og krisehåndtering i fredstid, jf. s. 57, kan dette i utgangspunktet tas til inntekt for at justisministeren har det konstitusjonelle ansvaret for de militære mannskapenes tjenesteutførelse når de bistår i en polisiært ledet operasjon. Motsetningsvis vil forsvarsministeren da måtte svare konstitusjonelt for at militære mannskaper på anmodning er stilt til politimesterens disposisjon i det aktuelle tilfellet, eventuelt også for at det ikke gripes inn hvis man får informasjon om at disse benyttes for andre polisiære formål m.v. enn det bistandsanmodningen gir uttrykk for. Umiddelbart kan en slik ansvarsfordeling fremstå som forstandig, men som nevnt påkaller spørsmålet en prinsipiell avklaring, ikke minst i lys av den «*casus mixtus*» av militært og polisiært kommandoløp som det oppfattes å være lagt opp til.

Vi gir vår tilslutning til forslaget om at Spesialenheten skal etterforske hendelser som oppstår i forbindelse med Forsvarets bistand til politiet, jf. § 12 første ledd, men slik at det bør presiseres hva uttrykket «hendelser» refererer seg til. Omfattes bare straffbare forhold knyttet til utførelsen av selve bistandsoppdraget, eller dekkes også andre lovbrudd som begås av de militære mannskapene mens de deltar i bistandsoperasjonen? Derimot stiller vi spørsmål ved forslaget om at enheten da skal *forsterkes*

med to representanter fra den militære påtalemyndighet. For det første er enhetens saklige virkefelt regulert i straffeprosessloven § 67 sjette og syvende ledd jf. påtaleinstruksen kapittel 34. Følgelig gir pl. § 27 a neppe hjemmel til å regulere *dette* spørsmålet i *denne* instruksen. Dertil kan det stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten ved den foreslåtte ordningen, idet militær spesialkompetanse innenfor militær- og disiplinærrett vil kunne sikres ved et påtaleinstruksfestet pålegg om at saken skal forelegges militær påtalemyndighet før Spesialenheten treffer sin avgjørelse.

## 5. Forsvarets våpenbruk ved bistand til politiet

I følge § 9 tredje ledd skal politiets våpeninstruks gjelde «så langt den passer» for militært personell som bistår politiet, hvilket samsvarer med reguleringen i politiets våpeninstruks § 1-2 (2). På dette punkt videreføres også reguleringen i § 5 andre ledd i gjeldende bistandsinstruks. I følge mandatet skal arbeidsgruppen «foreslå en nærmere regulering av Forsvarets bruk av våpen ved bistand til politiet», jf. s. 5. Med bakgrunn i at det her foreslås et regelverk som i gitte tilfeller kan åpne for bistand med militære våpen som i funksjon og ildkraft er vesensforskjellige fra politiets tjenestevåpen, noe som også har en side til statens positive forpliktelse til å sikre borgernes rett til liv etter Grl. § 93 første ledd jf. EMK artikkel 2, hadde vi forventet oss at rapporten hadde vært vesentlig mer utfyllende og prinsipiell på dette punkt, jf. s. 78. Vi peker her på at regelverk, planer og opplæring er blitt tillagt særlig vekt ved EMDs vurdering av om statens positive plikt etter EMK artikkel 2 er oppfylt.<sup>9</sup>

For det første mener vi at det kan stilles spørsmål ved om pl. § 27 a i det hele gir tilstrekkelig klar hjemmel for bruk av slike tyngre og vesentlig mer kraftige våpen i bistandssituasjoner. Tilsvarende kan det stilles spørsmål ved om legalitetsprinsippets krav til klarhet er oppfylt, jf. Grl. § 113.

For det andre taler rettssikkerhetsmessige hensyn etter vår mening mot å forankre vilkårene for bruk av militære våpen i bistandstilfeller i en generell henvisnings-/*«så langt det passer»* klausul med adresse til politiets våpeninstruks. Rett nok følger det av § 8 første, andre og tredje ledd, sammenholdt med pl. § 6, at de alminnelige krav til nødvendighet og forholdsmessighet kommer til anvendelse. Skadepotensialet ved bruk av slike kraftigere våpen vil imidlertid være langt større enn det som knytter seg til bruk av politiets tjenestevåpen. Anvendelse av slike våpen mot sivile vil formentlig også være sensitivt rent politisk. Følgelig burde det vært overveid å knytte særlige kvalifikasjonskrav til bruken av disse våpnene, f.eks. krav om godkjenning fra høyere nivå, spesielle situasjonskrav, derunder krav til den interesse som skal beskyttes, og et skjerpet nødvendighetskrav.

Endelig stiller vi spørsmål ved nødvendigheten av å innta en egen henvisning til de generelle reglene om nødrett og nødverge i § 8 fjerde ledd. Bestemmelsen kan ikke ses å tilføre noe ut over det som allerede er regulert i politiets våpeninstruks § 4-3 (1) (a) om vilkår for bruk av skytevåpen og § 4-1 (1) (b) om tjenestepersonens ansvar.

## 6. Maritim kontraterror

Arbeidsgruppen har delt seg i synet på om Forsvaret i tidskritiske maritime kontraterrorsituasjoner 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.

<sup>9</sup> Se Auglend, *op.cit.* s. 408-419.

All den tid det *de facto* ikke foreligger noen bistandsanmodning fra rette vedkommende politisiære 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 klart 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 rekkevidden av Kongens kompetanse til å gi i 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 pl. § 27 a.<sup>10</sup> Følgelig er heller ikke verken lovkravet i Grl. § 101 tredje ledd eller legalitetsprinsippet krav om lovhjemmel 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 anførsel om politimesterens «red-card-holder»-funksjon til i ettertid å kunne stanse en militært 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, idet 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 bistandstilfeller 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 er 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 militære mannskap legitimert som politi under politisiær ledelse.

Vi har ikke forutsetninger til å foreta en fullgod vurdering av hensiktsmessigheten ved den foreslåtte ordningen, men stiller oss spørsmål ved om det egentlig er noe behov for en slik «initiativrett». I så henseende viser vi til at de mer effektive behandlings- og beslutningsprosedyrene ved anmodning om bistand i § 4 innebærer at tidstapet knyttet til saksbehandlingen vil kunne gjøres marginal. Videre merker vi oss at den foreslåtte «initiativretten» vil være frikoplet fra de helt fundamentale, til dels også lovbestemte, politisiære funksjoner som vil utløses i krisesituasjoner enten de er intenderte eller ikke, bl.a. analyse- og etterretningsfunksjon, etterforskningsfunksjon med involvering av påtalemyndigheten, forhandlerfunksjon og ulike støttefunksjoner knyttet til evakuering og håndtering av pårørende. Dette blir etter vårt syn særlig påfallende når flertallet introduserer et MKT-konsept som er vesentlig mer omfattende enn det som gjelder i dag, slik at ikke bare anslag mot installasjoner på sokkelen omfattes, men også havgående skip og skip som befinner seg i territorialfarvannet, derunder ferger, rutebåter i passasjertrafikk og cruiseskip. Dessuten antar vi at de nevnte fartøyene, presumptivt med et stort innslag av sivile, vil fremby helt andre politisiære utfordringer enn det personellet som arbeider på sokkelen og som er øvet i håndtere ulike krisesituasjoner. Således vil formentlig militære enheter være bedre egnet til å operere opp mot et slikt selektert og trent personell enn til å håndtere et større antall

---

<sup>10</sup> Jf. Prop. 79 L (2014-2015) s. 14.

sivile, derunder personer i krise, på en passasjerferge eller et cruiseskip, som derimot politiet har særlig opplæring i.

#### 7. Reguleringen i pkt. 9 i forskrift om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar

Denne bestemmelsen lyder slik:

«Militær vakt som under krig og beredskap bevokter et objekt utenfor militært område, har politimyndighet som for militært område bestemt. Samme politimyndighet har militær vakt i fredstid som forestår vakthold på definerte objekter etter anmodning fra politiet.»

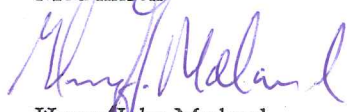
I følge motivene til pl. § 27 a er det «for øvrig vanskelig å se at reglene om militær politimyndighet kan danne grunnlag for maktbruk i de tilfellene der Forsvaret yter politiet bistand».<sup>11</sup> Vi oppfatter dette som en premiss for hele lovforslaget. Følgelig bør endring av denne bestemmelsen i forskrift om utøvelse av politimyndighet være et tema i den videre bearbeidelsen av instruksforslaget.

For øvrig, og uavhengig av dette, fremstår hjemmelsgrunnlaget for denne forskriftsbestemmelsen etter vårt syn som noe tvilsomt. Først og fremst kan det stilles spørsmål ved om ikke virkeområdet for lov om militær politimyndighet her utvides ut over den ramme som naturlig følger av forskriftshjemmelen i lovens § 7 («nærmere regler om ... utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar»). For det andre kan bistanden potensielt medføre at det må brukes militær makt mot sivile, hvilket etter Grl. § 101 tredje ledd krever hjemmel i lov, og i så henseende er § 7 som hjemmelsgrunnlag neppe tilstrekkelig klart.

Kopi av denne uttalelsen er sendt dekan Asbjørn Strandbakken til orientering.

Uttalelsen sendes Forsvarsdepartementet både pr. mail og pr. post.

Med hilsen



Henry John Mæland

professor



Jon Petter Rui

professor



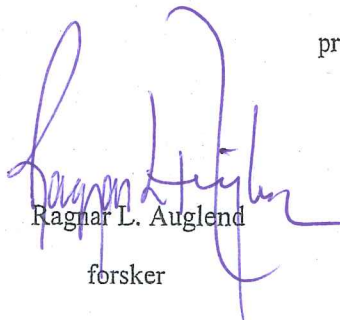
Eirik Holmøyvik

professor



Gert Johan Kjelby

forsker



Ragnar L. Auglend

forsker

<sup>11</sup> Jf. Prop. 79 L (2014-2015) s. 18.