



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 79 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i politiloven
(bistand fra Forsvaret)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	5	Nærmere om lovforslaget	11
			5.1	Innledende merknader	11
			5.2	Situasjoner hvor Forsvaret kan bistå med makt	12
2	Nærmere om sakens bakgrunn	6	5.3	Politimyndighet og maktbruk	16
2.1	Innledende bemerkninger	6	5.4	Bistand i form av materiell og operatørpersonell	18
2.2	Arbeidsgruppens forslag og høringen	6	5.5	Forholdet til Kystvakten	19
			5.6	Vandelskontroll ved tildeling av politimyndighet	20
3	Grunnloven og folkeretten	8	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	20
3.1	Grunnloven § 101 tredje ledd	8			
3.2	Folkeretten	9	7	Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget	21
4	Utenlandsk rett	10			
4.1	Sverige	10			
4.2	Danmark	10			
4.3	Finland	11			
				Forslag til lov om endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)	23



Prop. 79 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 27. mars 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Etter Grunnloven § 101 tredje ledd har regjeringen som hovedregel ikke rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov. Formålet med lovforslaget er å oppfylle Grunnlovens krav om lovhjemmel for Forsvarets bruk av makt mot innbyggerne ved bistand til politiet. Lovforslaget er en angivelse av yttergrensene for Forsvarets potensielle maktbruk.

Innholdet i forslaget er i det vesentlige allerede gjeldende praksis i henhold til instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruks), fastsatt ved kongelig resolusjon 22. juni 2012.

Lovhjemmelen for Forsvarets bruk av makt ved bistand til politiet foreslås inntatt i politiloven ny § 27 a. Utgangspunktet er at politiet selv løser sin samfunnsoppgave, men ved ekstraordinære situasjoner vil det være behov for at samfunnet benytter seg av sine samlede ressurser. I lovforslaget gis det anvisning på i hvilke situasjoner militært personell kan anvende makt ved bistand til politiet. Disse er:

- forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur,
- ettersøking og pågrepelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare, og
- ulykker, naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, eiendom og for å opprettholde ro og orden.

I tillegg er det presisert at Forsvaret også kan utøve makt når de utøver grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland, og når Kystvakten yter bistand etter kystvaktloven § 17 første ledd.

Grunnlaget for Forsvarets maktutøvelse ved bistand til politiet er det samme som for politiets egen maktutøvelse. Militært personell må derfor tildeles begrenset politimyndighet i den utstrekning oppdraget tilsier det, noe som også er i samsvar med dagens ordning. Tildelingen av begrenset politimyndighet foreslås regulert i politiloven § 20 nytt femte ledd.

Bistand i form av materiell, spesialkyndig operatørpersonell og annet foreslås også omhandlet i politiloven § 27 a. Dels kan det tenkes at slik bistand i spesielle tilfeller faller inn under lovskravet i Grunnloven § 101 tredje ledd. Uansett er det naturlig å nevne det i sammenheng med at Kongen skal gi nærmere regler.

På bakgrunn av formålet med lovforslaget reguleres ikke alle sider ved Forsvarets bistand til politiet. Områder som ikke foreslås regulert i loven er blant annet forutsetninger for bistand, ledelse, hvem som beslutter bistand, opplæring av militært personell, kostnadsdekning mv. Disse områdene omtales således ikke i proposisjonen, selv om de var en del av høringen i 2013. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet vil sammen revidere gjeldende bistandsinstruks som følge av lovforslaget her og som en ytterligere oppfølging av innspill under

høringen. Revisjonen av bistandsinstruksen vil involvere de berørte aktørene i både politi- og forsvarssektoren. Det tas sikte på å sette i kraft den nye lovbestemmelsen samtidig med revidert bistandsinstruks.

2 Nærmere om sakens bakgrunn

2.1 Innledende bemerkninger

Skillet mellom Forsvaret og politiet er et grunnleggende trekk ved vår demokratiske samfunnsform.

Forsvarets primæroppgave er å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter med direkte hjemmel i folkeretten. Politiet har på sin side ansvar for å bekjempe kriminalitet og opprettholde den alminnelige orden i samfunnet. Politiets oppgaver og ansvar er særlig hjemlet i politiloven.¹

Et annet bærende element ved vår samfunnsform er maktfordelingsprinsippet. Den utøvende makt tilhører Kongen (regjeringen og forvaltningen), og folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget. Domstolene driver dømmende virksomhet.

I tråd med maktfordelingsprinsippet fastsetter Grunnloven at Regjeringen ikke har rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov, med mindre en forsamling forstyrrer den offentlige ro og ikke oppløses etter at de lovbestemmelser som angår opprør, tre ganger høyt og tydelig er opplest for forsamlingen av den sivile øvrighet jf. Grunnloven § 101 tredje ledd.

Departementets lovforslag er ment å oppfylle Grunnlovens krav om særlig lovhjemmel for bruk av militærmakt mot statens borgere.

Grunnlovsbestemmelsen må ses i lys av sin tilblivelsestid, hvor Danmark-Norge hadde vært styrt av en eneveldig monark som kunne bruke militærmakten til det han fant hensiktsmessig. Når Grunnloven etablerte tredeling av makten, etablerte den også at den lovgivende forsamling – Stortinget – skulle vokte over militærets maktbruk overfor statens egne borgere. Dette som en motvekt til at Kongen ble gitt befaling over rikets land- og sjømakt. Grunnloven fordeler således kompetansen over den militære maktbruk mellom statens myndigheter. Materielt sett gir derimot ikke Grunnloven § 101 tredje ledd rettigheter eller vern for borgerne, utover at militæret *ikke* må brukes uten etter lov.

Formålet med bestemmelsen må etter dette kunne sies å være todelt. For det første er formålet å forhindre Kongens misbruk av militæresesenet. For det andre at folket selv skal kunne bestemme når militær makt skal kunne brukes mot sivilbefolkningen.

Fra tid til annen stilles politiet overfor ekstraordinære oppgaver, som krever større ressurser enn det politiet selv rår over. Historisk sett har spørsmålet om bruk av militært personell til politigjøremål blitt aktualisert ved flere hendelser, som for eksempel ved bondeopprøret i 1818, torvslaget 17. mai 1829, Sulitjelma-konflikten i 1918, «Hammerfestkommunen» i 1921, lensmannsdrapene i 1926 og Menstadslaget i 1931. I nyere tid kan særlig Alta-saken i 1979 og 22. juli 2011-angrepene nevnes som tilfeller hvor Forsvarets bistand har vært aktuell.

Etter angrepet på regjeringskvartalet den 22. juli 2011 bisto Forsvaret med spesialisert personell innenfor eksplosivrydding (EOD-personell) i Oslo sentrum, samt personell fra Garden til vakt hold ved Stortinget og Regjeringskvartalet. Forsvaret sikret også Slottet og Forsvarets bygninger ved Akershus festning med vaktpersonell og Bell-helikopter ble stilt til disposisjon for politiet i arbeidet på Utøya.

Til tross for Grunnlovens lovskrav og historiske begivenheter som viser at militært personell har bistått politiet med maktutøvelse ved enkelte hendelser de siste 200 år, er den nærmere rammen for Forsvarets bruk av makt mot innbyggerne ikke regulert ved lov.

Det ble imidlertid gitt retningslinjer for væpnet militær bistand til politiet i departementets rundskriv av 7. mai 1965, og instruks for Forsvarets bistand til politiet i fred ble fastsatt ved kongelig resolusjon 13. februar 1998, med hjemmel i kongens instruksjonsmyndighet. Instruksen omfattet alminnelig bistand og bistand i ekstraordinære faresituasjoner. Instruksen ble endret ved ny instruks fastsatt ved kongelig resolusjon 28. februar 2003 – Instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen). Denne ble igjen endret ved kongelig resolusjon 22. juni 2012.

2.2 Arbeidsgruppens forslag og høringen

Under arbeidet med å revidere instruksen om Forsvarets bistand til politiet i 2011 og 2012, kom man til at bistanden fortrinnsvis bør reguleres i lovs form. Av denne grunn ble det i februar 2012 nedsatt en arbeidsgruppe, hvis mandat var å utarbeide forslag til en lovmessig forankring av bistandsinstruksen. Mandatet ble senere utvidet

¹ Meld. St. 29 (2011 - 2012) Samfunnssikkerhet s. 97.

til også å omfatte Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag. Arbeidsgruppen besto av representanter fra Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet.

Arbeidsgruppens arbeid resulterte i et forslag om en ny lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet. Forsvarsdepartementet sendte forslaget på høring 11. juli 2013. Blant annet på bakgrunn av at flere høringsinstanser ga uttrykk for at flere av forslagene trengte ytterligere utredning, har man kommet til at Grunnlovens krav om lovfesting av Forsvarets bistand bør gjennomføres på en annen måte enn hva som ble foreslått i høringsnotatet, se nærmere om dette i punkt 5.1.

Høringsbrevet med høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Forsvarsstaben
Generaladvokaten
Hovedredningssentralene for Sør-Norge og Nord-Norge
Luftfartstilsynet
Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Politidirektoratet
Politidistriktene
Politiets sikkerhetstjeneste
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Sivilombudsmannen
Stortingets ombudsmann for Forsvaret
ØKOKRIM

Forsvarets forskningsinstitutt
Institutt for forsvarsstudier
Juridisk fakultet Universitetet i Bergen
Juridisk fakultet Universitetet i Oslo
Juridisk fakultet Universitetet i Tromsø
Norsk senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo
Politihøgskolen

Akademikerne
Avinor AS
Befalets fellesorganisasjon
Den norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Fellesforbundet
Folk og forsvar

Kommunenes sentralforbund
Krigsskoleutdannede offiserers landsforening
Kriminalpolitisenralen
Landsorganisasjonen i Norge
Landsutvalget for Tillitsvalgte i Forsvaret
NHO Luftfart
Norges Forsvarsforening
Norges Juristforbund
Norges Offisersforbund
Norges Reserveoffiserers forbund
Norsk Folkehjelp
Norsk Tjenestemannslag
Norwegian Air Shuttle AS
Politiets fellesforbund
Røde Kors
SAS Norge
Widerøe Flyveselskap AS
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Høringen hadde frist 11. oktober 2013. Følgende høringsinstanser har kommet med realitetsuttalelse:

Helse- og omsorgsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Forsvarsstaben
Generaladvokaten
KRIPOS
Luftfartstilsynet
Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Politidirektoratet (vedlagt høringsuttalelsene fra politidistriktene)
Politiets sikkerhetstjeneste
Riksadvokaten

Juridisk fakultet Universitetet i Tromsø
Politihøgskolen

Den Norske Advokatforening
Befalets Fellesorganisasjon
Juristforbundet
Landsorganisasjonen i Norge
Norges Offisersforbund
Norges Politilederlag
Norsk Tjenestemannslag
Politiets Fellesforbund
Røde Kors

Innholdet i høringsinstansenes uttalelser omtales nærmere under lovforslaget i punkt 5.1 i proposisjonen.

3 Grunnloven og folkeretten

3.1 Grunnloven § 101 tredje ledd

Grunnloven § 101 tredje ledd har følgende ordlyd på bokmål og nynorsk:

«Regjeringen har ikke rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov, med mindre en forsamling forstyrrer den offentlige ro og ikke øyeblikkelig oppløses etter at de lovbestemmelser som angår opprør, tre ganger høyt og tydelig er opplest for forsamlingen av den sivile øvrighet.»

«Regjeringa har ikkje rett til å nytte militær makt mot innbyggjarane utan etter lov, med mindre ei forsamling skiplar den offentlege roa og ikkje skilst åt så snart den sivile styresmakta tre gonger har lese lovføresegnene om opprør høgt og tydeleg for henne.»

Bestemmelsen sto tidligere i Grunnloven § 99 annet ledd, men fikk ved grunnlovsrevisjonen i mai 2014 en moderne språkdrakt og ny plassering. Det var ved revisjonen ikke tilsiktet realitetsendringer i bestemmelsens innhold.

Bestemmelsen ble vedtatt i 1814, antakelig etter inspirasjon fra den engelske «Riot Act» av 1714, og må ses på bakgrunn av at Danmark-Norge hadde vært styrt av en eneveldig monark som kunne bruke militærmakten til det han fant hensiktsmessig. Bestemmelsen sikret at Stortinget fikk kontroll med hva det militære apparat kunne brukes til overfor sivilbefolkningen.

Grunnloven § 101 tredje ledd oppstiller et krav om lovhjemmel for bruk av militær makt mot innbyggerne.

Den nærmere forståelse av disse begrepene er naturlig nok ikke definert i Grunnloven. Med militær makt må her forstås enhver planlagt bruk av maktanvendelse utøvet av personell som tjenestegjør i Forsvaret som et ledd i deres tjeneste. Avgrensningen av begrepet makt kan by på større problemer. Det er på det rene at politiet kan motta bistand fra Forsvaret i en rekke tilfeller som ikke innebærer bruk av makt. Forsvaret besitter blant annet en rekke logistikkmidler som kan lånes ut til politiet uten at det dermed kan sies at Forsvaret bruker makt mot innbyggerne. At politiets personell benytter seg av militært utstyr eller militære forlegninger, kan neppe i seg selv anses som bruk av militær makt, så lenge det er politiets eget personell, og utelukkende disse, som blir benyttet til selve maktutøvelsen. Men her kan det oppstå grensetilfeller, som når militært personell og utstyr blir en integrert del av politiets våpenplattform. Bruk av Forsvarets helikopter som plattform for en skarpskytter fra politiet kan her tjene

som et eksempel. Det kan ikke anses i strid med Grunnloven å benytte ekspertise fra Forsvaret til oppdrag som ikke innebærer maktbruk, et eksempel her er uskadeliggjøring av miner og sprengstoff.

Forbudet gjelder maktbruk mot innbyggerne. Noen skarp avgrensning av dette er heller ikke nødvendig. Det må omfatte så vel norske statsborgere som utlendinger som oppholder seg i riket. Unntak gjelder selvsagt for medlemmer av fremmede militære styrker som har invadert landet.

Unntak fra forbudet mot militær maktbruk kan skje i to tilfelle: enten «etter lov», eller etter opplesning av de lovbestemmelser som angår opprør.

Det andre alternativet må anses lite praktisk i dagens situasjon. Det forutsetter at det foreligger en opprørsliknende situasjon, og at flere lovbestemmelser skal leses opp for den opprørske forsamlingen før militær makt kan settes inn.

Det praktisk viktige unntaksalternativet er følgende at det etableres lovhjemler for å benytte militær maktanvendelse mot innbyggerne i gitte situasjoner. Det må her være tale om formell lov vedtatt av Stortinget. Etter den opprinnelige ordlyden var kravet at maktanvendelsen måtte skje «etter de i Lovgivningen bestemte Former».

Fra tiden rett etter 1814 finnes det et par eksempler på at militære mannskaper ble benyttet til bistand for politiet til opprettelse av orden. Under de såkalte «bondeoppløpene» i 1818 ble en marsj mot Kristiania stanset av en militær styrke på 160 mann med to kanoner. Skudd ble imidlertid ikke avfyrt. Under «torvslaget» i 1829 ble militære mannskaper utkommandert for å spre folkemengden. Opprørsparagrafen i Norske Lov ble opplest tre ganger, men heller ikke her ble det løst skudd.

Under «Menstadslaget» i 1931 besluttet regjeringen å sende et kompani fra Garden og fire marinefartøyer til Menstad, men det kom ikke til noen konfrontasjon mellom de streikende og militære mannskaper.

Alta-saken i 1979 er utvilsomt den situasjon som har skapt mest debatt om adgangen til å benytte militære ressurser i forbindelse med politioppgaver. Det var her ikke tale om å benytte militært personell i direkte eller indirekte innsats, men omfattende bruk av militært materiell. Banak flystasjon var tenkt brukt til oppstilling av de kjøretøyene (fra Sivilforsvaret) som skulle brukes i politiaksjonen. Politiet skulle disponere Kværnvikmoen HV-leir blant annet til planstaben, og her skulle Forsvarets personell stå for matforsyningen. Daværende forsvarsminister, med støtte fra professor Carsten Smith, stanset imidler-

tid den planlagte bistanden, ut fra tvil om dette var forenlig med Grunnloven (daværende) § 99 annet ledd. I etterfølgende vurderinger av Justisdepartementets lovavdeling og professor Carl August Fleischer kom begge til den konklusjon at grunnlovsbestemmelsen ikke hindrer at militære myndigheter yter direkte bistand til politiet, for eksempel med transport, innkvartering og forpleining. De fremholdt at grunnlovsbestemmelsen gjelder i tilfelle hvor militært personell deltar aktivt og direkte i fysisk maktbruk mot sivile borgere.

3.2 Folkeretten

Folkeretten stiller ikke opp noe generelt forbud mot bruk av militærmakt mot statens egne borgere. I så måte utgjør Grunnloven § 101 tredje ledd en strengere skranke. I mange land er statens maktapparat organisert på en annen måte enn i Norge, med den følge at militære maktmidler i større utstrekning også kan benyttes internt. I en uttalelse fra *The International Society for Military Law and the Law of War*, vedtatt på organisasjonens XV kongress på Lillehammer i juni 2000, ble det fremholdt at et økende antall stater benytter sine militære styrker til ulike operasjoner innenriks, herunder til rettshandhevelse.

Folkeretten har derimot regler som innebærer begrensninger i statenes maktbruk. Disse har direkte innvirkning på rammene for politiets maktbruk, jf. politiloven § 3, som slår fast at loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten. I utgangspunktet er det her forskjellige regelsett som regulerer henholdsvis den militære maktbruk og politiets myndighetsutøvelse. De væpnede styrker (militæret) er i væpnet konflikt bundet av humanitærretten, hvor de fire Genèvekonvensjonene av 12. august 1949 og de to tilleggsprotokollene til disse vedtatt 10. juni 1977 utgjør hovedtyngden. Politiets maktbruk reguleres derimot på det folkerettslige plan først og fremst av menneskerettighetene, i første rekke den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) av 4. november 1950. Når Forsvaret bistår politiet inngår de i en politioperasjon, og vil være bundet av de samme regler som politiet.

Retten til liv er vernet i EMK artikkel 2, som har følgende ordlyd i norsk oversettelse:

- «1. Retten for enhver til livet skal beskyttes ved lov. Ingen må med hensikt bli berøvet livet unntatt ved fullbyrdelse av en dom avsagt av en domstol etter å være funnet skyldig i

en forbrytelse som loven bestemmer denne straff for.²

2. Berøvelse av liv skal ikke anses å være skjedd i strid med denne artikkel når den er en følge av en bruk av makt som ikke går lenger enn absolutt nødvendig:
 - a. for å forsvare en person mot ulovlig vold;
 - b. for å foreta en lovlig pågrep eller for å hindre en person som holdes i lovlig forvaring i å flykte;
 - c. å slå ned opptøyer eller opprør på lovlig måte.»

Også andre menneskerettigheter setter begrensninger for statens maktanvendelse, for eksempel vil ytrings- og forsamlingsfrihet (EMK artikkel 10 og 11) være av relevans.

EMK artikkel 15 åpner en adgang for statene til under krig eller annen offentlig nødstilstand som truer nasjonens liv, å treffe tiltak som fraviker statens plikter etter konvensjonen. Unntak fra artikkel 2 er imidlertid uttrykkelig forbudt, med unntak for død som følger av lovlige krigshandlinger.

EMK artikkel 2 etablerer et proporsjonalitetsprinsipp ved bruk av offentlig makt – den må ikke gå lenger enn det som er absolutt nødvendig. Det er et forsterket proporsjonalitetskrav i situasjoner der det er risiko for at menneskeliv kan gå tapt. I henhold til praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) plikter også statene å etterforske dødsfall som er en følge av myndighetenes maktbruk. Etterforskningen skal settes i gang hurtig, være effektiv og utføres av et uavhengig organ.

For militære operasjoner i væpnet konflikt gjelder også et proporsjonalitetsprinsipp, men dette er mindre strengt. Som nevnt ovenfor gjelder ikke EMKs strenge proporsjonalitetsprinsipp ved lovlige krigshandlinger. Første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene stiller derimot opp et eget proporsjonalitetsprinsipp i artikkel 51.5.b: Selv om et militært angrep er rettet mot et militært mål, vil det være forbudt dersom skadene på sivilpersoner vil være for store i relasjon til den konkrete og direkte militære fordel som kan forventes oppnådd ved angrepet.

Militære styrker er primært utrustet og trent for militære operasjoner. De strenge begrensninger som EMK setter opp skaper utfordringer når slike styrker skal settes inn som bistandsressurs for politiet. Dette må få konsekvenser for vurde-

² Ved Protokoll nr. 13 til EMK, vedtatt 3. mai 2002, er dødsstraff avskaffet.

ringen av når og på hvilken måte Forsvaret skal benyttes i politiaksjoner.

4 Utenlandsk rett

4.1 Sverige

I Sverige reguleres Forsvarets bistand til politiet blant annet i Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Denne regulerer Forsvarets bistand til alle offentlige myndigheter, ikke bare politiet. Förordningen inneholder imidlertid en del begrensninger, blant annet kan ikke Forsvarets personell bistå i situasjoner som medfører en risiko for at personellet vil måtte bruke tvang eller makt mot enkeltpersoner.

Bistand til politiet er videre lovfestet i Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning med tilhørende forskrift. Den svenske Försvarsmakten er i lovs form gitt i oppgave å bistå politiet i forbindelse med terroranslag. Bistanden kan bestå av innsats som kan innebære bruk av vold eller tvang mot enkeltpersoner. Når bistanden gis er den enhet som yter bistand underlagt politiets ledelse (3 §).

Försvarsmakten har fra 1. januar 2014 fått i oppdrag å bistå politiet med middels tung helikopterkapasitet for å støtte gjennomføringen av politiets operasjoner, bl.a. i forbindelse med bekjempelse av terror og annen alvorlig kriminalitet. Helikopterstøtten skal utvikles gradvis.

Utover dette finnes det en generell bestemmelse i Förvaltningslag (1986:223) 6 § som sier at hver myndighet eller etat skal yte andre myndigheter hjelp innenfor rammen av sin virksomhet.

Etter lag om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning må tre vilkår være oppfylt for at Rikspolisstyrelsen kan anmode Forsvaret om støtte i forbindelse med terrorbekjempelse. For det første må støtten fra Forsvaret være nødvendig for å forhindre eller på annen måte gripe inn mot en handling som kan utgjøre et brudd på «lagen (2003:148) om straff för terroristbrott». For det andre er det et krav at en inngripen vil kreve ressurser av særskilt slag som politiet ellers ikke har tilgang til. For det tredje må regjeringen ha samtykket. Regjeringens samtykke er ikke nødvendig i saker som haster og som enten kan innebære fare for menneskers liv og helse, eller som kan medføre omfattende skade på eiendom. Ved bistand hvor regjeringen ikke har forhåndssamtykket, vil regjeringen måtte vurdere om anmodningen skal opprettholdes.

Försvarsmakten har en plikt til å bistå politiet om den har ressurser som er passende og det ikke medfører «synnerligt hinder i myndighetens ordinære verksamhet».

4.2 Danmark

Den danske grunnloven § 80 stiller ikke eksplisitt krav til lovhjemmel for Forsvarets bistand til politiet. Bestemmelsen lyder som følger: «Ved opløb må den væpnede magt, når den ikke angribes, kun skride ind, efter at mængden tre gange i kongens og lovens navn forgæves er opfordret til at skilles.»

Forsvarets bistand til politiet er heller ikke lovfestet i noen form for spesiallov, men dekkes av den mer generelle «Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv.» av 27. februar 2001. I lovens § 7 står følgende: «Forsvaret skal efter forsvarsministerens nærmere bestemmelse og forhandling med vedkommende ministre kunne løse andre opgaver.»

Forsvarets oppgaver, herunder deres beredskapsmessige oppgaver, er nærmere beskrevet i National Beredskapsplan kapittel 4. Denne planen utgis av Kriseberedskapsgruppen, som er en tverrdepartemental gruppe under Statsministeriet og del av Regjeringens krisestyringsorganisation. Beredskapsstyrelsen er en myndighet under Forsvarsministeriet og har et koordineringsansvar for oppdatering av planen.

Forsvarets beredskapsmessige oppgaver deles inn i tre kategorier:

1. oppgaver som relaterer seg til trusler mot Danmark, mot danske styrker i internasjonale operasjoner, samt mot andre NATO-land,
2. sivilpregede oppgaver som inngår rutinemessig i forsvarets daglige drift og
3. oppgaver som har karakter av hjelp eller assistanse til andre offentlige myndigheter eller den sivile sektor i alminnelighet.

Som et eksempel på oppgaver under kategori 2, koordinerer Sjøforsvarets operative kommando i Aarhus (Joint Rescue Coordination Center) all redningstjeneste til sjøs og i luften, inkludert ambulanseflyginger og liknende, men er begrenset til dette.

Kategori 3, hjelp eller assistanse til andre offentlige myndigheter, deles i Danmark inn i alminnelig hjelp og særlig hjelp til politiet. Med særlig hjelp menes typisk støtte til terrorbekjempelse, herunder gisselsituasjoner. Det er kun Rigspolitiet som kan anmode om særlig hjelp. Beslutning om å innvilge slik støtte tas i felleskap mellom Justitsministeriet og Forsvarsministeriet.

4.3 Finland

Lag om försvarsmaktens handräckning till polisen av 5. desember 1980 nr. 781 regulerer Forsvarets bistand til politiet i Finland.

Forsvaret kan med hjemmel i § 1 yte generell bistand til politiet innenfor konkrete områder som ettersøking og pågripelse av personer, avstengning og undersøking av plass eller område, trafikkdirigering, vakthold av personer og eiendom, eksplosivrydding og for annet oppdrag hvor det er behov for Forsvarets spesialpersonell eller spesialmateriell. Det er et vilkår for å gi bistand at politiets ressurser er utilstrekkelige for utførelsen av oppdraget, eller at oppdraget krever særskilt personell eller utstyr som politiet mangler (§ 2).

Politiet har videre med hjemmel i § 4 krav på å få nødvendig bistand fra Forsvaret når situasjonen krever bruk av maktmidler for å forhindre brudd på, eller avbryte gjennomføringen av et brudd på bestemmelser i strafflagens kapittel 34 a Om terroristbrott. Det er et vilkår at det ikke er mulig å forhindre eller avbryte «lovbruddet» med politiets egen utrustning og eget personell. Bistanden kan omfatte bruk av militære maktmidler dersom det er nødvendig for å avverge en overhengende alvorlig fare som truer et stort antall menneskers liv eller helse, og det ikke finnes mindre inngripende måter å avverge trusselen.

Anmodning om bistand etter § 4 fremsettes av Inrikesministeriet overfor Försvarsministeriet. Beslutning om at slik bistand skal gis, tas av regjeringen. Dersom saken haster og det ikke er tid til å sammenkalle regjeringen, kan Försvarsministeriet treffe beslutningen alene. Regjeringen og presidenten skal uten opphold informeres om anmodningen og beslutningen. Regjeringen kan deretter treffe beslutning om å fortsette eller stanse allerede iverksatt bistand fra Forsvaret.

Anmodninger om bistand etter § 1 fremsettes i utgangspunktet av Polisstyrelsen, jf. § 3.

5 Nærmere om lovforslaget

5.1 Innledende merknader

Som nevnt i punkt 2.2 gikk forslaget i høringsnotatet ut på at det gis en egen lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet. Innholdet i utkastet til lov hva gjelder Forsvarets bistand til politiet, var hovedsakelig en videreføring av någjeldende instruks om Forsvarets bistand til politiet, med tillegg av etterretnings- og sikkerhetssamarbeid.

Flere høringsinstanser mente at utkastet krever ytterligere utredning, mens andre ga uttrykk for at utkastet etterlater uavklarte spørsmål. En rekke av merknadene gjaldt også spørsmål knyttet til den praktiske gjennomføringen av enkelte av forslagene i utkastet. I tillegg ga flere høringsinstanser uttrykk for at det ikke bør gis en egen lov, men at Forsvarets bistand til politiet bør forankres i politiloven.

Forsvarsstaben, Generaladvokaten, Befalets fellesorganisasjon og Norges Offisersforbund uttrykte en generell støtte til lovforslaget.

Blant annet på bakgrunn av innspill under høringen, har regjeringen valgt ikke å gå videre med lovforslaget slik det ble sendt på høring. Da arbeidsgruppen ble nedsatt i februar 2012, var hovedsiktemålet å sørge for å gjennomføre Grunnlovens krav til særlig lovhjemmel for bruk av militær makt mot innbyggerne. Forslaget som var på høring regulerte imidlertid også flere forhold ved Forsvarets bistand til politiet som ikke er nødvendig for å innfri Grunnlovens krav. Hovedsiktemålet vil fortsatt oppnås ved at det nå fremmes et forslag som begrenser seg til å regulere de forhold som etter Grunnloven krever lovfesting. Departementet foreslår derfor en lovfesting av de situasjonene der Forsvarets bistand *kan* medføre maktbruk mot sivile borgere. En slik overordnet lovregulering gir for øvrig fleksibilitet på et område som stadig er i endring. Siktemålet med lovreguleringen er således å angi den rettslige rammen for når Forsvaret kan bistå politiet med maktbruk mot sivile borgere. Også bistand i form av materiell foreslås lovfestet, da slik bistand i enkelte tilfelle kan tenkes omfattet av lovskravet i Grunnloven, jf. punkt 3.1 og 5.4. Uansett er det naturlig å nevne det i sammenheng med at Kongen skal gi nærmere regler.

Idet det er politiloven som regulerer politiets myndighetsutøvelse, bør den nye lovbestemmelsen forankres i politiloven, jf. forslag til ny § 27 a. Forslaget innebærer at Forsvaret kan bistå politiet ved deres myndighetsutøvelse i nærmere angitte tilfelle, og militært personell vil under utførelsen av en bistandsoperasjon være bundet av de samme regler for maktutøvelse som gjelder for politiet.

Departementet presiserer for ordens skyld at Kystvaktens bistand til politiet er regulert i kystvaktloven, jf. punkt 5.5.

Da formålet med proposisjonen her er å oppfylle Grunnlovens krav til lovhjemmel for bruk av militær makt mot innbyggerne, følges ikke forslaget i høringsnotatet om å lovfeste etterretnings- og sikkerhetssamarbeidet opp. Den delen av

høringsnotatet som omhandlet bekjempelse av luftbårne terroranslag, vurderes og følges opp av Forsvarsdepartementet.

Siden innholdet i proposisjonen har et mer begrenset omfang enn forslaget som var på høring, vil mange av høringsinstansenes innspill omtale forhold som ikke foreslås regulert i denne omgang. Departementet understreker at bare de høringsinnspillene som er relevante for lovforslaget her omtales i det følgende.

Særlig om forholdet til bistandsinstruksen

Som det fremgår foran er lovforslaget en angivelse av yttergrensene for Forsvarets potensielle maktbruk. Hvorvidt militært personell rent faktisk skal anmodes og eventuelt bistå innenfor hele rammen av den nye lovbestemmelsen, vil måtte vurderes konkret av både politiet og Forsvaret. I punkt 3.5.2 i høringsnotatet heter det: «Om Forsvaret skal yte bistand vil bero på en helhetsvurdering, som omfatter både juridiske, politiske og operative krav og behov». Departementet understreker at det etter dagens ordning ikke er en plikt for Forsvaret til å etterkomme bistandsanmodninger fra politiet, og lovforslaget medfører ingen endring i denne ordningen.

Bistandsinstruksen § 13 bokstav a fastsetter at den militære innsatsen som *hovedregel* skal konsentreres om vakthold, sikring og dekning, mens politiet bør foreta den aktive pågripelsen. Instruksens § 5 fastsetter at Forsvarets personell som *hovedregel* ikke skal bli satt til vakt- og sikringsoppdrag som vil innebære kontakt med sivilbefolkningen, med unntak for håndhevelsesbistand. I og med at lovproposisjonen kun angir yttergrensene for Forsvarets maktbruk – og sånn sett unntakene fra ovennevnte hovedregler – er det ikke nødvendig å innta slike begrensninger i selve loven. Men slike begrensninger vil kunne videreføres i revidert 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.

Det er på denne bakgrunn foreslått en egen bestemmelse i ny § 27 a siste ledd om at Kongen gir nærmere bestemmelser om Forsvarets

bistand til politiet. Departementet vil sammen med Forsvarsdepartementet revidere gjeldende bistandsinstruks som følge av lovforslaget her og som en ytterligere oppfølging av innspill under høringen. Dette arbeidet vil involvere de berørte aktørene i både politi- og forsvarssektoren. Departementet foreslår at loven trer i kraft samtidig med ny revidert bistandsinstruks.

Særlig om grenseovervåking og andre grensekontrolloppgaver

Forsvaret ved Grensevakten (Garnisonen i Sør-Varanger) har i lang tid utført landgrenseovervåking på vegne av politiet, og senere har også Kystvakten deltatt i kontrollen av territorialfarvannets yttergrense. Begrunnelsen for dette er at politiet ikke har tilstrekkelige ressurser til å ivareta denne funksjonen.

Ordningen er regulert i instruks 5. august 2005 nr. 852 om samarbeid om grenseoppsynet på den norsk-russiske grensen (samarbeidsinstruksen). Tildeling av begrenset politimyndighet for denne grensekontrollen er hjemlet i politiloven § 20 fjerde ledd.

I høringsnotatet ble det ikke foreslått særskilte regler for denne virksomheten under henvisning til at Forsvarets bistand i forbindelse med grensekontrollen vil bli regulert i ny grenselov, som er under arbeid i departementet. Frem til ny grenselov blir vedtatt er det derfor nødvendig å synliggjøre i lovforslaget her at denne form for bistand kan medføre bruk av makt, jf. ny § 27 a fjerde ledd.

5.2 Situasjoner hvor Forsvaret kan bistå med makt

5.2.1 Gjeldende rett

Bistandsinstruksen § 13 bokstav b åpner for at Forsvaret kan bistå politiet ved fare for anslag av omfattende eller særlig skadevoldende karakter rettet mot vesentlige samfunnsinteresser, og til forebygging og bekjempelse av slike anslag. Herunder kan Forsvaret blant annet bistå politiet i forbindelse med vakthold og sikring av objekter og infrastruktur. Bestemmelsen omfatter også bistand for å avverge og bekjempe et terroranslag i Norge. Blant annet kan bistand fra Forsvarets spesialstyrker, bistand fra Forsvarets helikopter som ildstøtteplattform og innsetting av styrker i en skarp situasjon være aktuelt.

Det følger av bistandsinstruksen § 13 bokstav a at Forsvaret kan bistå politiet med ettersøking og pågripelse av farlige personer når det er nød-

vendig for å avverge nærliggende fare for noens liv eller helse. Bestemmelsen presiserer videre at den militære innsatsen som hovedregel skal konsentreres om vakthold, sikring og dekning, mens politiet bør foreta den aktive pågripelsen.

Det fremgår videre av bistandsinstruksen § 9 at alminnelig bistand omfatter bistand i forbindelse med ulykker, herunder søk etter personer som antas å være omkommet, naturkatastrofer og liknende situasjoner mv.

Forsvarets personell skal, som ledd i alminnelig bistand etter § 5 tredje ledd, som hovedregel ikke bli satt til vakt- og sikringsoppdrag som vil innebære kontakt med sivilbefolkningen. Bruk av begrenset makt fra Forsvarets side i slike tilfeller kan ikke utelukkes, men vil dels bero på om Forsvarets personell er tildelt begrenset politimyndighet og dels på øvrige retningslinjer gitt av politiet. Det er praksis i henhold til dagens bistandsinstruks at Forsvaret ikke bistår politiet med vakthold ved naturkatastrofer mv. for å forhindre plyndring.

5.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I utkast til § 6 bokstav b ble det foreslått at Forsvaret kan bistå ved ulykker, naturkatastrofer og liknende situasjoner.

I utkast til § 7 ble det videre foreslått at bistand kan ytes i forbindelse med ettersøking og pågripelse av farlige personer. Det ble presisert at den militære innsatsen som hovedregel skal konsentreres om vakthold og sikring, mens politiet bør foreta den aktive pågripelsen. Videre ble det foreslått bistand ved forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur.

Begrunnelsen for at de nevnte situasjonene ble regulert i to forskjellige paragrafer var at man i forslaget skilte mellom alminnelig bistand (§ 6) og håndhevelsesbistand (§ 7).

Det fulgte av forslaget § 9 tredje ledd at Forsvarets personell som hovedregel ikke skal bli satt til vakt- og sikringsoppdrag som kan innebære inngripende tiltak overfor sivilbefolkningen. Det ble gjort unntak for håndhevelsesbistand etter kapittel 3.

5.2.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser har kommentarer til grensedragningen mellom alminnelig bistand og håndhevelsesbistand, samt enkelte andre elementer i høringsnotatet som ikke er videreført i lovforsla-

get her. Bare de høringsuttalelsene som er relevante for lovforslaget omtales.

Generaladvokaten foreslår at det gis en uttømmende regulering av de former for bistand som potensielt innebærer inngrep i borgernes rettsfære og som derfor fanges opp av legalitetsprinsippet. *Advokatforeningen* uttaler seg i samme retning og understreker at det er helt grunnleggende for å oppfylle Grunnlovens krav til lovhjemmel at det i loven gis en uttømmende regulering av Forsvarets maktbruk overfor borgerne.

Politihogskolen, *Generaladvokaten* og *Oslo politidistrikt* påpeker at grensedragningen mellom alminnelig bistand og håndhevelsesbistand ikke alltid er klar. De nevner alle som eksempel at det i ulykkesområder, hvor politiet er gitt bistand av personell fra Forsvaret, kan bli nødvendig å bruke fysisk makt. *Vestoppland politidistrikt* peker også på behovet for Forsvarets bistand til vakthold og sikring ved katastrofer.

Generaladvokaten understreker at det ved enkelte spesielle situasjoner kan være militære spesialstyrker som er best egnet til å foreta en pågripelse – noe som har vært gjort av norske spesialstyrker i utlandet uten at våpen har vært brukt. Det bør også åpnes for dette i ordlyden. *Juristforbundet* mener at det å videreføre begrensningen i Forsvarets adgang til å foreta selve pågripelsen må vurderes på nytt.

Forsvarsstaben påpeker at det ved en lovregulering av Forsvarets bistand til politiet vil være naturlig å foreta en grundig drøfting av hvor langt det er ønskelig at Forsvaret kan gå i å bistå politiet, særlig i kriminalitetsbekjempende øyemed. Videre mener Forsvarsstaben at det er viktig at Forsvaret har anledning til å gjennomføre ID-kontroll, inspeksjon av last/bagasje, samt anholdelse eller bortvising av personell i forbindelse med utøvelse av håndhevelsesbistand.

Oslo politidistrikt påpeker at det ikke er uproblematisk å bruke Forsvaret i forbindelse med etterforskning av ordinær kriminalitet, eksempelvis til gjennomføring av pågripelser og ransaker. Man kan også stille spørsmålet om politiet kan søke bistand fra Forsvaret til forebyggende arbeid, eller politiets ulike kontroll- og tilsynsoppgaver. Det påpekes også at det er en betydelig utfordring hvordan man skal sikre at de militære bistandsmannskapene har tilstrekkelig kompetanse til å kunne utøve politimyndighet.

Haugaland og Sunnhordland politidistrikt støtter at Forsvaret ikke bør pålegges å utføre oppgaver direkte relatert til kriminalitetsbekjempelse. Det er likevel viktig at bistand blir gitt raskt og effektivt i henhold til behov og anmodning fra

politiet selv om det kan være uklart hvilken situasjon man står ovenfor.

5.2.4 Departementets vurdering

Som nevnt i punkt 2.1 er det et klart skille mellom Forsvaret og politiet i Norge. Forsvarets primæroppgave er å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter med direkte hjemmel i folkeretten, mens politiet har på sin side ansvar for å bekjempe kriminalitet og opprettholde den alminnelige orden i samfunnet. Denne ordningen er et grunnleggende trekk ved vår samfunnsform, og det må derfor være et klart utgangspunkt at politiet selv løser sin samfunnsoppgave. Politiet må derfor vurdere om oppdraget kan løses med ressurser som politiet selv disponerer. Den nærmere reguleringen av når og på hvilken måte politiet skal kunne anmode om bistand må imidlertid vurderes i forbindelse med revisjon av bistandsinstruksen.

Departementet har valgt ikke å videreføre skillet mellom alminnelig bistand og håndhevelsesbistand. Som påpekt av flere av høringsinstansene, kan det i særlige tilfelle være aktuelt at Forsvaret også yter bistand som kan medføre bruk av makt ved alminnelig bistand, for eksempel ved vakthold i forbindelse med en naturkatastrofe. Lovforslaget fastsetter således at Forsvaret også kan bistå med maktanvendelse ved ulykker og naturkatastrofer. Når det foreslås en bestemmelse som positivt angir de situasjoner og hendelser som kan innebære at Forsvaret bistår med makt, og disse situasjonene omfatter begge av dagens bistandsformer, anses det ikke hensiktsmessig å videreføre dette skillet. I stedet foreslås at Forsvarets bistand knyttes til tre nærmere angitte situasjoner og hendelser.

Den *første* kategorien, jf. § 27 a første ledd nr. 1, er forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur.

Politiet har ansvaret for å forebygge og bekjempe terrorhandlinger og andre anslag som ikke er å anse som et væpnet angrep fra fremmed makt. Terroristangrep utført i ulike land har vist at slike angrep kan være av en art og et omfang som gjør at de kan være vanskelige å håndtere av politiet alene. Utviklingen i de senere årene har vist at risikoen for nye terrorhandlinger, også på norsk jord, er reell. Forsvaret og politiet må følgelig kunne samle sine ressurser for å avverge og bekjempe slike handlinger.

Forslaget er i samsvar med forslaget i høringsnotatet. Der foreslo man å videreføre § 13

bokstav b i gjeldende bistandsinstruks, men slik at kravet om at anslaget måtte være rettet mot «vesentlige samfunnsinteresser» ble fjernet. Med anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter sikter departementet først og fremst til terroranslag. Departementet har vurdert om lovforslaget bør knyttes direkte til terrorbestemmelsen i straffeloven 1902 § 147 a, jf. straffeloven 2005 §§ 131 flg. Begrepsbruken i dagens bistandsinstruks er imidlertid godt innarbeidet i praksis gjennom samarbeidet mellom Forsvaret og politiet. Departementet ser det derfor som hensiktsmessig å videreføre dagens begrepsbruk.

Politiet bør også kunne anmode om bistand når det *kan* foreligge et anslag som angitt i bestemmelsen. Selv om det i ettertid skulle vise seg at det ikke var tale om et slikt anslag, kan det også i slike situasjoner være behov for at Forsvaret bistår i en innledende fase. Dette kan for eksempel være tilfellet ved sikring i forbindelse med en større eksplosjon eller ved mistanke om gift i en drikkevannskilde. Alternativt kan det i slike tilfeller også anmodes om bistand i medhold av § 27 a første ledd nr. 3.

Lovforslaget legger opp til at politiet kan be om bistand i *forkant, i forbindelse med og i etterkant* av et anslag. Forsvaret kan således bistå både ved forebygging, håndtering og reparasjon.

Den *andre* kategorien, jf. § 27 a første ledd nr. 2, omfatter ettersøking og pågripelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare.

Forslaget er en videreføring av gjeldende ordning i bistandsinstruksen. Selv om bistand fra Forsvaret i slike situasjoner var mer vanlig frem til begynnelsen av det forrige århundre, kan man ikke utelukke at slike situasjoner fortsatt kan være aktuelle. Forslaget tar for eksempel sikte på tilfeller med omfattende søksaksjoner etter angjeldende person over større områder.

Det er et vilkår at personen kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare. Eksempler på sistnevnte er angrep på kraftstasjoner, demninger, broer eller ved forgiftning av drikkevannskilder.

Det oppstilles ikke et strengt sannsynlighetskrav knyttet til faresituasjonen. Det er tilstrekkelig at personen *kan* utsette disse interessene for en alvorlig fare. Vurderingen av i hvilken grad en person kan utgjøre en fare, vil være den samme som i andre politimessige sammenhenger.

Den *tredje* kategorien som kan medføre at militært personell kan bruke makt mot borgerne, jf. § 27 a første ledd nr. 3, er bistand i forbindelse med ulykker, naturkatastrofer og lignende.

Etter politiloven § 27 tredje ledd er politiet pålagt å iverksette de tiltak som er nødvendige for å avverge fare og begrense skadene ved ulykker og katastrofer. Inntil ansvaret er overtatt av annen myndighet, skal politiet organisere og koordinere hjelpeinnsatsen. Ofte vil politiets ressurser ikke strekke til ved større hendelser, og Forsvaret er en av de ressursene politiet støtter seg på i slike situasjoner.

Forsvarets bistand ved slike hendelser vil normalt ikke innebære noen form for maktbruk. I enkelte helt ekstraordinære tilfeller vil det imidlertid kunne oppstå situasjoner hvor det er behov for at Forsvaret kan bistå, og som *kan* medføre bruk av makt, for eksempel ved en tvangsevakuering eller for å hindre plyndring. Dermed blir det også nødvendig å regulere Forsvarets innsats i disse tilfellene i lovs form for å overholde Grunnlovens krav.

Departementets forslag omfatter ulykker, naturkatastrofer og lignende. Forsvarets bistand vil kunne være oppgaver for å forhindre eller begrense følgene av den konkrete hendelsen. «Ulykker» vil for eksempel omfatte forlis, gassesplosjoner eller bybranner. «Naturkatastrofer» vil være en naturlig hendelse som får katastrofale konsekvenser, som for eksempel ras, flom eller orkan. Departementet har også inntatt et tredje alternativ, «eller lignende», som er ment å fange opp tilfeller som etter en naturlig språklig forståelse faller utenfor de to første alternativene. Dette vil også være situasjoner som kan få store følger for samfunnet, som for eksempel store epidemier. Det vil også kunne omfatte fjerning av eksplosiver. Dette alternativet vil derimot ikke omfatte demonstrasjoner, sivil ulydighet og opptøyer, selv om politiets håndtering av slike hendelser vil kunne være svært ressurskrevende.

Forsvarets bistand som eventuelt innebærer maktanvendelse, vil etter § 27 a første ledd nr. 3 måtte knytte seg til å verne menneskers liv og helse, eiendom eller for å opprettholde ro og orden.

Nærmere om Forsvarets bistand

Hva Forsvarets bistand kan gå ut på, vil variere avhengig av hvilken av de tre kategorier hendelser som er grunnlaget for anmodning om bistand. Generelt kan det likevel sies at bistanden må ha en naturlig årsakssammenheng med den situasjonen som har oppstått. Det innebærer for eksempel at Forsvaret ikke skal benyttes i forbindelse med bekjempelse av ordinær kriminalitet som ikke er relatert til den oppståtte situasjon. I forbindelse med ulykker og naturkatastrofer må Forsva-

rets bistand i tillegg begrense seg til å verne menneskers liv og helse, eiendom eller for å opprettholde ro og orden. Forsvarets bistand kan omfatte både materiell og personell, og være av både administrativ og operativ karakter.

Ved omfattende terrorangrep kan det eksempelvis være aktuelt å bistå med både land-, sjø- og luftstridskrefter fra Forsvaret. Videre kan Forsvarets spesialstyrker (FS) bistå politiet med kontraterroroperasjoner.³ Som det fremgår av lovforslaget kan bistand også ytes i forbindelse med vakt- og sikring av objekter og infrastruktur. Det vil også kunne være aktuelt med Forsvarets bistand til å gjennomføre ID-kontroll, inspeksjon av last/bagasje, samt anholdelse eller bortvisning av personell. Videre vil det kunne være aktuelt med bruk av Forsvarets helikopter som ildstøtteplattform og innsetting av styrker i skarpe situasjoner. Personell fra Heimevernet vil også være en viktig ressurs, særlig i forbindelse med vakt og sikring. Det kan også tenkes bistand med grensekontroll, for eksempel ved midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre Schengen-grense for å avverge en potensiell terrorhandling. Den nærmere operative vurdering av hvordan den konkrete trusselen skal avverges eller bekjempes, i ytterste konsekvens med bruk av væpnet makt fra Forsvarets side, må foretas av det politidistrikt hvor hendelsen inntreffer, i dialog med Forsvaret.

Forsvarets bistand i forbindelse med etter søking og pågripelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare (§ 27 a første ledd nr. 2) vil være særlig aktuelt når politiet ikke har kontroll over vedkommende person. Forsvaret vil da kunne bidra med vakthold, dekning, etter søking, pågripelse og sikring, herunder isolering i forbindelse med en pågripelse. Primært vil politi-personell bli satt inn under den aktive pågripelsen av den ettersøkte, slik også gjeldende bistandsinstruks gir anvisning på. I situasjoner hvor militært personell påtreffer den ettersøkte, vil det i enkelte spesielle situasjoner være nødvendig at militært personell foretar pågripelse. Likeledes vil det kunne oppstå situasjoner under utførelsen av vakthold og sikring som innebærer at militært personell må anvende makt, for eksempel for å hindre personer i å ta seg inn i det området hvor den ettersøkte befinner seg.

Ved en eventuell ulykke eller naturkatastrofe vil bistanden normalt bestå av forebygging eller avverging av selve ulykken eller katastrofen. Der som en ulykke eller katastrofe allerede har inn-

³ Prop. 73 S (2011–2012) Et forsvar for vår tid s. 53.

truffet, vil Forsvaret kunne bistå i forbindelse med å stanse eller håndtere konsekvensene av selve hendelsen. Det kan oppstå situasjoner, for eksempel i forbindelse med flom, hvor det må være vakthold over store geografiske områder over lengre tidsrom. Det vil også være aktuelt med forsering av hindringer som medfører skader på en eiendom eller gjenstand. I kjølvannet av større naturkatastrofer eller ulykker vil det kunne oppstå kaotiske situasjoner som utarmer politiets ressurser. I slike tilfeller vil det være aktuelt at også militært personell bistår med å opprettholde den alminnelige ro og orden, blant annet for å forhindre plyndring. Som nevnt i punkt 5.2.1 er det i dag praksis for at Forsvaret ikke bistår i slike tilfeller.

Bruk av våpen ved maktutøvelsen fremgår ikke eksplisitt av lovforslaget, men vil også omfattes når det er nødvendig og forsvarlig, jf. bestemmelsens annet ledd. Flere av høringsinstansene har uttalt seg om ulikhetene i Forsvarets og politiets våpenarsenal og våpenbruk. Dagens bistandsinstruks fastsetter at våpeninstruksen for politiet gjelder «så langt den passer». I følge disse høringsinstansene er dagens regelverk både noe ufullstendig og uklart på enkelte punkter. Departementet har merket seg synspunktene og vil vurdere disse i forbindelse med det videre arbeidet med revisjon av bistandsinstruksen.

Et annet spørsmål er hva slags styrker Forsvaret skal bidra med. Utvelgelsen vil naturligvis avhenge av den konkrete situasjonen. Innenfor Forsvaret er det personell med svært ulik opplæring, utdanning og erfaring, fra Forsvarets spesialenheter til førstegangstjenestegjørende personell. En særlig utfordring er imidlertid, som også påpekt under punkt 3.2, at militært personell primært er utrustet og trent med Forsvarets primære oppgave for øye – å beskytte landet mot angrep utenfra. Myndighetsutøvelse som utøves når Forsvaret bistår politiet, skal skje i samsvar med politiloven.

Det følger allerede av dagens bistandsinstruks at Forsvaret skal sørge for at relevant personell har kjennskap til politiets metoder og rettslige rammeforutsetninger. Forsvaret og politiet skal på alle nivåer tilstrebe gjensidig støtte for opplæringsformål.

Når og på hvilke vilkår Forsvaret eventuelt skal innvilge en bistandsanmodning reguleres ikke i lovforslaget. Likevel er det grunn til å understreke at en sentral vurdering ved spørsmålet om Forsvaret skal innvilge en bistandsanmodning, er om det er tilgjengelig militært personell som har erfaring og opplæring til å utføre bistandsoppdraget. Særlig vil dette gjelde i situa-

sjoner hvor det kan bli tale om å utøve makt mot sivile borgere.

Ved tildeling av begrenset politimyndighet vil det også fra politiets side være viktig å sammenholde oppdragets art med bistandspersonellens generelle opplærings-, erfarings- og treningsnivå.

5.3 Politimyndighet og maktbruk

5.3.1 Gjeldende rett

Politimyndighet har avgjørende betydning for politiets plikter, ansvar og kompetanse.

Begrepet politimyndighet brukes blant annet om den rettslige myndighet og kompetanse som er tillagt politiet som etat, eller den myndighet som er tillagt den enkelte polititjenesteperson.

Begrepet er brukt både i politiloven og alminnelig tjenesteinstruks for politiet, fastsatt ved kongelig resolusjon 22. juni 1990 (politiinstruksen), uten at det er nærmere definert. I Ot.prp. nr. 22 (1994–95) side 38 er alminnelig (sivil) politimyndighet omtalt slik: «Politimyndighet brukes som betegnelse på den samlede myndighet til å gi påbud og foreta inngrep overfor publikum, om nødvendig med makt, som er særegen for politiet». Denne definisjonen kan oppfattes som noe uklar. Kjernen i politimyndigheten er at det kan gis pålegg samt adgang til å bruke makt for å gjennomføre politiets oppgaver. At politiet kan benytte makt i tjenesten, er uttrykkelig slått fast i politiloven § 6 siste ledd.

Tildeling av alminnelig politimyndighet er regulert i politiloven § 20 første ledd som sier at «[p]olitiinspektøren, embetsmenn og tjenestemenn med politigrader har politimyndighet i hele riket i kraft av sin stilling».

Politimyndighet kan unntaksvis tildeles andre, jf. politiloven § 20 tredje ledd. Disse skal i alminnelighet ha begrenset politimyndighet. Bestemmelsen åpner for å gi begrenset politimyndighet til militært personell.

Departementet har fastsatt retningslinjer for tildeling av begrenset politimyndighet i rundskriv til politimesterne (G 107/2000). Det framgår av dette rundskrivet at den begrensede politimyndigheten skal angi tidsrom og geografiske og funksjonelle myndighetsområder.

5.3.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det i utkast til § 10 tredje ledd foreslått at politimesteren kan tildele militært personell begrenset politimyndighet når det anses påkrevet. Videre ble det foreslått at politi-

mesteren skulle ha det overordnede ansvaret for at midler som tas i bruk ikke overskrider de grenser som er satt for politiets virksomhet etter politiloven. Endelig ble det gitt anvisning på et proporsjonalitetsprinsipp ved anvendelse av maktmidler.

5.3.3 Høringsinstansenes syn

Utenriksdepartementet har deltatt i den underliggende arbeidsgruppen, og har vært særlig opptatt av å tydeliggjøre at militært personell som bistår politiet, er bundet av de samme regler som politiet når det gjelder selve maktutøvelsen. Dette betyr bl.a. at de maktmidler som benyttes av Forsvaret i forbindelse med bistandsoppdraget må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig. Utenriksdepartementet ønsker å gi sin eksplisitte støtte til lovforslagets § 10 tredje ledd der dette er nedfelt.

Oslo politidistrikt legger til grunn at militære mannskaper i utgangspunktet ikke har noen særskilt myndighet, verken sivil eller militær politimyndighet, når de bistår politiet på sivilt område. De viser til at lovutkastet ikke gir noen begrensninger eller føringer for når det skal tildeles begrenset politimyndighet, og mener at dette er en hensiktsmessig ordning. Tildeling av begrenset politimyndighet skaper et praktisk problem med hensyn til tildeling og legitimering. Der militære mannskaper ikke har fått personlig politilegitimasjon, blir legitimering av politimyndighet en utfordring. Oslo politidistrikt reiser videre spørsmålet om hvilke rettslige grunnlag Forsvarets personell vil ha for myndighetsutøvelse og eventuell maktbruk hvis de ikke gis begrenset politimyndighet. De viser videre til at problemstillingene er viktige og praktiske og bør løses i loven. Det vil være lite tilfredsstillende og rettslig sett betenkelig om disse spørsmålene skulle avklares i forskrifts form.

5.3.4 Departementets vurdering

Når det nå foreslås å lovfeste at Forsvaret i forbindelse med bistand til politiet kan utøve makt, er det nødvendig å regulere hva som er det rettslige grunnlaget for og rekkevidden av denne maktutøvelsen.

Politiets adgang til å bruke makt er forankret i politimyndighet. Kjernen i politimyndigheten er at det kan gis pålegg samt brukes makt for å gjennomføre politiets oppgaver. At politiet kan benytte makt i tjenesten, er uttrykkelig uttalt i politiloven § 6 siste ledd.

Forsvarets maktutøvelse i de aktuelle situasjonene er den samme som for politiet. Det foreslås derfor en tilføyelse i politiloven § 20 om at militært personell som bistår politiet, kan tildeles begrenset politimyndighet i den utstrekning oppdraget tilsier det. Det er også ordningen i dag. Ved tildeling av begrenset politimyndighet skal det i følge departementets rundskriv (G 107/2000) angis for hvilket tidsrom og hvilke geografiske og funksjonelle myndighetsområder den gjelder. Hvor langt den tildelte begrensede politimyndigheten skal rekke, må derfor avgjøres konkret i det enkelte tilfelle.

Når Forsvarets personell er tildelt begrenset politimyndighet vil de kunne utøve den samme maktbruken som politiet, men er samtidig også underlagt de samme retningslinjene og begrensningene som gjelder for politiet. Det vises her særlig til politiloven § 6.

Når det gjelder innspillet fra Oslo politidistrikt om legitimasjon, viser departementet til politiloven § 20 femte ledd. I bestemmelsen fremgår det at den som utøver politimyndighet skal ha politilegitimasjon med seg, og at begrensninger i denne myndigheten skal fremgå av legitimasjonen. Hvordan Forsvarets personell skal legitimeres i de situasjonene som er aktuelle i henhold til lovforslaget, må reguleres nærmere i bistandsinstruksen. Oslo politidistrikt tar videre opp spørsmålet om hvilket annet rettslig grunnlag Forsvarets personell har for maktbruk i de tilfellene der det ikke er tildelt begrenset politimyndighet. Til dette vil departementet bemerke at Forsvarets personell i disse tilfellene ikke har noe annet grunnlag enn hva som gjelder for privatpersoner, som for eksempel i situasjoner der bestemmelsene om nødrett eller nødverge gjør seg gjeldende.

For ordens skyld presiseres også at Forsvaret har myndighet til å håndheve lov og orden på militært område. Denne myndighet betegnes som militær politimyndighet og er regulert i lov 20. mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i det militære forsvar og forskrift om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar, fastsatt ved kongelig resolusjon 26. november 1993. Militær politimyndighet gir rett til å gripe inn for å opprettholde den alminnelige lov og orden, anholde og innbringe personer. Militær politimyndighet gjelder overfor alle som er på militært område eller i umiddelbar nærhet av det. Militært område omfatter også militært fartøy eller transportmiddel. Politimyndigheten gjelder også utenfor militært område overfor militært personell. Departementets forslag i proposisjonen her vil ikke ha noen innvirk-

ning på disse bestemmelsene. Det er for øvrig vanskelig å se at reglene om militær politimyndighet kan danne grunnlag for maktbruk i de tilfellene der Forsvaret yter politiet bistand.

5.4 Bistand i form av materiell og operatørpersonell

5.4.1 Gjeldende rett

Det følger av bistandsinstruksen § 9 bokstav a at Forsvaret kan bistå med transport og annen administrativ bistand, herunder bistand i form av særskilt teknisk kapasitet eller kompetanse som Forsvaret innehar, som ikke direkte involverer den militære bistandsenhet i den politioperative oppgaveløsning.

5.4.2 Forslaget i høringsnotatet

Det ble foreslått å lovfeste regelen i bistandsinstruksen § 9 bokstav a. Videre ble det presisert at slik bistand vil kunne omfatte transport av politiet i Forsvarets helikopter fra sted A til sted B utenfor risiko-/fareområde i forbindelse med en konkret hendelse, typisk terroranslag eller ran. Denne form for bistand ble i tråd med bistandsinstruksens terminologi kalt for alminnelig bistand.

Det ble understreket at dersom bistanden direkte involverer den militære bistandsenheten i den politioperative oppdragsløsningen, skal bistanden behandles etter reglene om håndhevelsesbistand.

5.4.3 Høringsinstansenes syn

Haugaland og Sunnhordland politidistrikt støtter at lovforslaget eksplisitt tar med begrepet materiell som en bistandsform. Bistand i form av materiell som politiet selv kan operere, bør etter deres syn alltid kunne behandles etter reglene for alminnelig bistand.

Oslo politidistrikt er skeptiske til bruk av Forsvaret til håndtering av demonstrasjoner og opptøyer, men vil ikke utelukke at det vil kunne være riktig å bruke Forsvaret som bistandsressurs også ved håndtering av opptøyer. Den nærmere avgrensingen av når og hvordan dette skal skje burde vært beskrevet mye klarere i loven.

Politi-høgskolen tar også opp spørsmålet om det er politioppgaver hvor Forsvaret ikke kan være en bistandsressurs. I den forbindelse nevnes særskilt at demonstrasjoner kan være meget krevende å håndtere og kan i betydelig grad tære på politiets ressurser. Det spørres da om Forsvaret kan bistå

politiet med å håndtere slike demonstrasjoner, og hva slags personell, utstyr og materiell som i så fall skal anvendes.

5.4.4 Departementets vurdering

Innledningsvis presiseres at reguleringen av Forsvarets bistand i form av materiell og operatørpersonell tar sikte på situasjoner som faller utenfor de situasjoner som er beskrevet i lovforslagets første ledd, der det åpnes for at Forsvaret kan bruke makt.

Forslaget til ny § 27 a tredje ledd tar således bare sikte på å regulere bistand i situasjoner der det ikke er aktuelt med maktbruk fra Forsvarets side. I mange sammenhenger vil politiet kunne ha behov for å låne utstyr av Forsvaret, uten at det er forbundet med særlige betenkeligheter. Det kan for eksempel dreie seg om særskilt kamouflasjeutstyr eller sandsekker for å begrense skader ved en flom.

Bruk av militært materiell kan i enkelte situasjoner likevel reise særlige spørsmål, som for eksempel i forbindelse med politiske demonstrasjoner og sivil ulydighet. Som også flere høringsinstanser har påpekt vil for eksempel store demonstrasjoner være krevende å håndtere, slik at det kan være behov for bistand i form av transport, forlegning, telt, samband mv. Som nevnt i punkt 3.1 kom dette spørsmålet på spissen i forbindelse med utbyggingen av Kautokeino-Altavassdraget i 1981. Det ble da også reist spørsmål om slikt utlån ville være forenlig med kravet til lovhjemmel i Grunnloven daværende § 99 annet ledd (nå § 101 tredje ledd).

Som nevnt i punkt 3.1 konkluderte Justisdepartementets lovavdeling med at grunnlovsbestemmelsen bare gjelder i tilfelle hvor militært personell deltar aktivt og direkte i fysisk maktbruk mot sivile borgere. Det kan imidlertid fortsatt tenkes tilfeller der forholdet til Grunnloven er problematisk, som for eksempel ved bruk av Forsvarets helikopter som plattform for en skarpskytter fra politiet.

Når departementet har valgt å lovregulere materiellbistand, er det begrunnet i to forhold. For det første eliminerer man derved enhver tvil om hvor langt Grunnloven § 101 tredje ledd rekker. For det andre bør lovgiver ta stilling til om politiet skal kunne benytte seg av slik bistand i forbindelse med for eksempel demonstrasjoner og sivil ulydighet. Med sistnevnte siktes det særlig til gjennomføring av lovlig fattede vedtak.

På denne bakgrunn foreslår departementet et eget bistandsalternativ som omfatter materiell

støtte, og om nødvendig med spesialkyndig operatørpersonell fra Forsvaret. Departementet anser det både som hensiktsmessig og samfunnsøkonomisk fornuftig at statens tilgjengelige ressurser allokteres dit behovet er størst.

Den materielle støtte kan ytes innenfor hele politiets virkeområde. Dette innebærer samtidig at politiet også kan anmode om materiell bistand til politiaksjoner for å opprettholde alminnelig ro og orden, for eksempel ved demonstrasjoner. Det samme gjelder når politiet må gjennomføre offentlige myndigheters lovlige vedtak, som under utbyggingen av Kautokeino-Altavassdraget.

Forslaget innebærer at Forsvaret kan bistå med materiell på to måter. Den ene måten er at Forsvaret overleverer sitt utstyr til politiet, og utstyret opereres eller benyttes utelukkende av politiets eget personell. Slikt materiell vil kunne omfatte nattkikkerter, telt, enkle kjøretøy og lignende utstyr som normalt ikke krever særskilt kompetanse for å kunne benyttes. Den andre måten er at utstyret stilles til politiets disposisjon, men opereres av fagkyndig militært personell. Slikt utstyr vil omfatte samband, helikoptre, pansrede kjøretøy og annet teknisk utstyr. I tillegg vil innkvartering og forpleining i Forsvarets militærleirer omfattes. Dette fremgår av ordet «annet» i forslaget til ordlyd. Våpen omfattes også av bestemmelsen.

5.5 Forholdet til Kystvakten

5.5.1 Gjeldende rett

Virksomheten er regulert i lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven). I tillegg til de militære oppgavene har Kystvakten en rekke sivile oppgaver, som blant annet omfatter fiskerioppsyn, redningstjeneste og dessuten kontroll med etterlevelse av enkelte bestemmelser i ulike lover, blant annet tolloven og utlendingsloven.

Kystvaktens kontrollvirksomhet skal ikke skje på land med mindre dette framstår som åpenbart nødvendig.

Det følger av kystvaktloven § 17 at Kystvakten kan bistå politiet, herunder i forbindelse med forebyggelse og bekjempelse av forbrytelser og ulovlige aksjoner mot personer, fartøyer eller faste innretninger. Formålet med bestemmelsen er å fastsette et lovmessig grunnlag for Kystvaktens bistand til politiet i forbindelse med oppgaver som ikke faller inn under kystvaktloven §§ 9 til 16 og § 18.

Kystvaktloven § 21 første ledd gir Kystvaktens tjenestemenn en lovbestemt begrenset politimyndighet. Begrensningen ligger i lovens stedlige vir-

keområde, jf. § 3, og er saklig avgrenset til kontrollen med overholdelsen av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven eller de lovene som det er vist til i §§ 9 til 12.

Det fremgår imidlertid klart av særmerknaene til bestemmelsen at den lovbestemte begrensede politimyndighet som tjenestepersonene i Kystvakten er tillagt, ikke kommer til anvendelse når Kystvakten yter bistand til politiet etter kystvaktloven § 17.⁴ Politimyndighet kan i disse tilfellene tildeles i medhold av politiloven § 20 tredje ledd.

Som følge av dette fremgår det også av bistandsinstruksen at den får anvendelse ved Kystvaktens bistand til politiet etter kystvaktloven § 17 første og tredje ledd.

5.5.2 Forslaget i høringsnotatet

Det ble i høringsnotatet foretatt en vurdering av om Kystvaktens bistand til politiet skulle overføres til den nye loven, men man konkluderte med at denne bistanden fortsatt skal være forankret i kystvaktloven.

Det ble videre presisert at departementet vil ta initiativ til en gjennomgang av kystvaktloven med forskrift for å vurdere om det er behov for ytterligere bestemmelser om saksbehandling vedrørende Kystvaktens bistand til politiet. Det ble spesielt bedt om høringsinstansenes syn på dette forholdet.

5.5.3 Høringsinstansenes syn

Haugaland og Sunnhordland politidistrikt mener at den direkte bistand som Kystvakten tradisjonelt har gitt politiet på områder som er sammenfallende eller svært nær Kystvaktens primær oppgaver, kan videreføres med hjemmel i kystvaktloven. *Vestoppland politidistrikt* støtter at særloven opprettholdes.

Norges Offisersforbund tar til etterretning at lovforslaget ikke vil medføre noen endring i Kystvaktens tjenestepersoners politimyndighet i medhold av kystvaktloven, og deres vurdering er at det fungerer tilfredsstillende med dagens regler.

Oslo politidistrikt støtter forslaget om at Kystvaktens hjemler for å bistå politiet videreføres i kystvaktloven.

NTL er av den oppfatning at alle deler av Forsvarets bistand rettet mot asymmetriske trusler bør hjemles i én lov. Dette kan ikke være til hinder

⁴ Ot.prp. nr. 41 (1996–97) Om lov om Kystvakten (kystvaktloven).

for at andre oppgaver Forsvaret er gitt, som ikke er rettet mot spesifikke trusler, kan hjemles i andre lover, herunder kystvaktloven.

Forskergruppen for statsrett ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø – Norges Arktiske Universitet anser departementets forslag om å opprettholde en egen bestemmelse om Kystvaktens bistand til politiet i kystvaktloven som hensiktsmessig.

5.5.4 Departementets vurdering

Kystvaktens bistand til politiet er en veletablert ordning, og reguleringen i kystvaktloven tilfredsstiller krav om lovhjemmel etter Grunnloven § 101 tredje ledd. Departementet ser derfor ingen grunn til å endre kystvaktloven, noe som også er i samsvar med standpunktet til de fleste av de høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet. Det innebærer at kystvaktloven § 17 videreføres som et selvstendig rettslig grunnlag for bistand til politiet.

Det er likevel viktig å presisere at bistand etter forslaget til ny § 27 a også vil kunne ytes av Kystvakten, selv om dette ikke uttrykkelig vil være nevnt i kystvaktloven.

For å tydeliggjøre kravet i Grunnloven om når militært personell kan utøve makt mot innbyggerne, presiseres det i lovforslaget at Kystvakten kan utøve makt når de bistår politiet etter kystvaktloven § 17. Utøvelse av makt må skje innenfor de rammer som politiloven § 6 stiller opp.

Kystvaktens potensielle maktutøvelse ved bistand etter § 17 første ledd i kystvaktloven betinges av at Kystvaktens personell tildeles begrenset politimyndighet. Etter gjeldende rett tildeles Kystvakten politimyndighet etter politiloven § 20 tredje ledd når de utfører slik bistand. Denne bestemmelsen er også hjemmelen for å kunne tildele begrenset politimyndighet til andre personer. Siden det nå foreslås et nytt femte ledd i § 20 om tildeling av politimyndighet til militært personell ved bistand i medhold av § 27 a, anses det mest hensiktsmessig at tildeling av politimyndighet ved bistand i medhold av kystvaktloven § 17 også hjemles i denne bestemmelsen.

5.6 Vandelskontroll ved tildeling av politimyndighet

Personer som tildeles begrenset politimyndighet skal ha plettfrilandel og er derfor underlagt van-

delskontroll. Tidligere var dette nedfelt i et rundskriv fra Politidirektoratet, men etter iverksettningen av politiregisterloven måtte krav om vandelskontroll lovfestes. Som følge av dette ble politiloven § 20 siste ledd endret ved at det ble oppstilt krav om at personer som får tildelt begrenset politimyndighet må fremlegge uttømmende politiattest, jf. politiregisterloven § 41.

I forbindelse med forslag til endring av politiloven § 20 i denne proposisjonen ble man oppmerksom på at bestemmelsen i politiloven § 20 siste ledd legger opp til at også militært personell som etter § 20 fjerde ledd får tildelt begrenset politimyndighet for utførelse av grenseovervåking på landegrensen mellom Norge og Russland, skal fremlegge uttømmende politiattest. Denne reguleringen er imidlertid ikke i samsvar med gjeldende rett hva gjelder vandelskontroll av militært personell. Etter politiregisterloven § 36 kan vandelskontroll gjennomføres både i form av politiattest og i form av vandelsvurdering som nevnt i politiregisterloven § 45. Forskjellen mellom disse formene for vandelskontroll er at politiattest innhentes av den som er gjenstand for vandelskontroll, mens politiet ved vandelsvurdering utleverer opplysninger om vandel direkte til mottakeren uten at den det gjelder må samtykke. I en vandelsvurdering anmerkes de samme opplysninger som på en uttømmende politiattest med mindre noe annet er bestemt.

For militært personell gjennomføres vandelskontroll i form av vandelsvurdering. Dette fremgår både av § 46 a i lov 17. juli 1953 nr. 29 om verneplikt og av § 15 a annet ledd i lov 2. juli 2004 nr. 59 om personell i Forsvaret. Begge bestemmelsene ble tilføyd i forbindelse med iverksettningen av politiregisterloven, se Prop. 114 L (2012–2013) Endringer i politiregisterloven m.v.

Som følge av dette må politiloven § 20 siste ledd endres, slik at vandelskontroll av militær person som får tildelt begrenset politimyndighet må gjennomføres i form av vandelsvurdering – og ikke ved å fremlegge uttømmende politiattest.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget tar ikke sikte på å øke bistanden fra Forsvaret til politiet og antas derfor ikke å medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

7 Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget

Til § 20 femte ledd

Bestemmelsen hjemler tildeling av begrenset politimyndighet når militært personell bistår politiet etter § 27 a og etter kystvaktloven § 17 første ledd. Når militært personell bistår på politiets myndighetsområde i situasjoner som potensielt kan medføre bruk av makt, er det en forutsetning at de samtidig tildeles begrenset politimyndighet. Militært personell vil da også være underlagt de samme retningslinjene og begrensningene som gjelder for politiet, jf. politiloven § 6.

Til § 20 åttende ledd

Nåværende syvende ledd blir nytt åttende ledd og endres slik at vandelskontroll i forbindelse med tildeling av begrenset politimyndighet for militært personell etter fjerde og femte ledd gjennomføres i form av vandelsvurdering, og ikke ved fremleggelse av uttømmende politiattest, jf. nærmere redegjørelse under punkt 5.6.

Til § 27 a

Formålet med bestemmelsen er å oppfylle kravet i Grunnloven § 101 tredje ledd om lovhjælp for bruk av militær makt mot innbyggerne. Lovforslaget er en angivelse av yttergrensene for Forsvarets potensielle maktbruk. Hvorvidt militært personell rent faktisk skal bistå innenfor hele rammen av bestemmelsen, reguleres ikke. På grunn av formålet med bestemmelsen er det ikke gitt regler om ulike forhold knyttet til Forsvarets bistand, herunder forutsetning for bistand, ledelse, hvem som beslutter bistand, opplæring og kostnadsdekning. Disse forholdene må reguleres i revidert bistandsinstruks, jf. fjerde ledd om at Kongen gir nærmere bestemmelser.

Første ledd angir i hvilke situasjoner Forsvaret kan bistå politiet i maktutøvelse overfor publikum, jf. annet ledd. Det er samtidig en forutsetning for bruk av makt at militært personell tildeles begrenset politimyndighet, jf. § 20 femte ledd. Utgangspunktet er at politiet skal løse sin egen samfunnsoppgave, og politiet må således vurdere sin egen ressursituasjon før Forsvaret anmodes om bistand. Det etableres ingen plikt for Forsvaret til å bistå politiet, og lovforslaget endrer ikke på forutsetningen i gjeldende bistandsinstruks § 5 første ledd om at Forsvarets bistand må være forenlig med utførelsen av Forsvarets primære oppgaver.

Bestemmelsen angir tre alternative situasjoner som kan føre til at Forsvaret om nødvendig bistår politiet med makt. Generelt vil bistanden kunne omfatte både materiell og personell, og være av både administrativ og operativ karakter.

Første alternativ er i det alt vesentlige en videreføring av § 13 bokstav b i gjeldende bistandsinstruks. Med anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter siktes det først og fremst til terroranslag.

Annet alternativ innebærer at militært personell kan bistå ved ettersøking og pågripelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare. Dagens bistandsinstruks § 13 bokstav a presiserer at «den militære innsatsen skal som hovedregel konsentreres om vakthold, sikring og dekning mens politiet bør foreta den aktive pågripelsen». Lovbestemmelsen er ikke ment å endre dagens rettsstilstand, og primært er det fortsatt politiet som bør foreta den aktive pågripelsen. Ettersøkingen vil typisk medføre et behov for personellkrevende gjennom søkning av store områder der politiets egne ressurser kan bli utilstrekkelige, jf. nærmere redegjørelse under punkt 5.2.4.

Tredje alternativ omhandler ulykker, naturkatastrofer og lignende. Med «lignende» siktes det for eksempel til epidemier eller fjerning av eksplosiver. Forsvarets bistand ved slike hendelser vil normalt ikke innebære noen form for maktbruk. I enkelte helt ekstraordinære tilfeller vil det imidlertid kunne oppstå situasjoner hvor Forsvaret blir anmodet om bistand som kan medføre maktbruk. Bistandsinstruksen § 5 tredje ledd slår fast at «Forsvarets personell skal som hovedregel ikke bli satt til vakt- og sikringsoppdrag som vil innebære kontakt med sivilbefolkningen». Lovbestemmelsen er ikke ment å gjøre endringer i denne regelen.

Formålet med å anmode Forsvaret om bistand i slike situasjoner er å verne menneskers liv og helse, eiendom og for å opprettholde ro og orden. Det vil typisk være å hindre at personer tar seg inn i et farlig område, tvangsevakuering av personer eller forsering av hindringer som kan medføre skade på eiendom. Ved tilløp til kaotiske tilstander i kjølvannet av større katastrofer vil det også kunne oppstå et behov for bistand fra Forsvaret til å opprettholde alminnelig ro og orden, for eksempel for å forhindre plyndring jf. nærmere redegjørelse under punkt 5.2.4. Bestemmelsen omfatter ikke bruk av militær makt ved demonstrasjoner, sivil ulydighet og opptøyer.

Annet ledd hjemler adgangen for militært personell til å bruke makt. Bestemmelsen viser til

politiloven § 6 som angir grunnprinsippene for all politimyndighetsutøvelse. Disse prinsippene kommer også til anvendelse ved bistand i medhold av politiloven § 27 a første ledd, kystvaktloven § 17 første ledd og når Forsvaret utøver grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland. På samme måte som politiloven § 6 ikke er en selvstendig hjemmel for politiinngrep, er heller ikke politiloven § 27 a annet ledd en selvstendig hjemmel for inngrep av militært personell. Politiloven § 6 angir prinsipper for valg og bruk av virkemidler, som i ytterste konsekvens vil kunne innebære maktanvendelse under tjenesteutførelsen. Maktanvendelse fra militært personell må derfor alltid være forankret i at personellet er tildelt begrenset politimyndighet, jf. § 20 nytt femte ledd.

Tredje ledd regulerer bistand i situasjoner der det ikke er aktuelt med maktbruk fra Forsvarets side, da også slik bistand i spesielle tilfeller kan falle inn under lovskravet i Grunnloven. Bestemmelsen omhandler bistand i form av utstyr. Der som det er nødvendig, kan også spesialkyndig operatørpersonell fra Forsvaret operere utstyret som er stilt til politiets disposisjon, for eksempel ved en helikopterpilot. Uttrykket «annet» omfatter

bl.a. innkvartering og forpleining for polititjenestepersoner i Forsvarets militærleirer. Forsvaret kan yte materiell bistand i enhver situasjon, innenfor hele politiets virkeområde. Bestemmelsen er nærmere redegjort for i punkt 5.4.

Fjerde ledd tydeliggjør at Kongen kan gi nærmere bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet, jf. redegjørelsen under punkt 5.1 om forholdet til bistandsinstruksen.

Til ikraftsettingsbestemmelsen

Det må utarbeides instruks til avløsning av gjeldende bistandsinstruks før loven kan settes i kraft.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret) i samsvarende med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)

I

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet gjøres følgende endringer:

§ 20 nytt femte ledd skal lyde:

Militært personell som bistår politiet etter § 27 a, kan tildeles begrenset politimyndighet. Det samme gjelder når Kystvakten bistår politiet i medhold av kystvaktloven § 17 første ledd. Kongen kan gi nærmere bestemmelser om politimyndigheten.

§ 20 nåværende femte, sjette og syvende ledd blir sjette, syvende og nytt åttende ledd.

§ 20 nytt åttende ledd skal lyde:

Personer som tildeles begrenset politimyndighet etter tredje ledd, skal fremlegge uttømmende og utvidet politiattest, jf. politiregisterloven § 41. Personer som tildeles begrenset politimyndighet etter fjerde og femte ledd, skal undergis vandelsvurdering, jf. politiregisterloven § 45. Dersom situasjonen som begrunner tildelingen ikke tillater vandelsvurdering, kan godkjent sikkerhetsklarering tre i stedet. Dersom situasjonen krever det, kan kravet om sikkerhetsklarering fravikes.

Ny § 27 a skal lyde:

§ 27 a *Bistand fra Forsvaret*

Etter anmodning kan Forsvaret bistå politiet ved

1. *forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur,*
2. *ettersøking og pågripelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare, og*
3. *ulykker, naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, eiendom og for å opprettholde ro og orden.*

Ved bistand som nevnt i første ledd kan Forsvaret utøve makt innenfor de rammer som følger av § 6. Det samme gjelder når Kystvakten yter bistand etter kystvaktloven § 17 første ledd, og når Forsvaret utøver grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland.

Utenfor tilfeller som nevnt i første ledd kan Forsvaret etter anmodning bistå politiet med materiell, spesialkyndig operatørpersonell og annet.

Kongen gir nærmere bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
