

FD

FORSVARSDPARTEMENTET

Høringsnotat

**Om lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne
terroranslag og Forsvarets bistand til politiet**

11.07. 2013

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Arbeidsgruppens sammensetning og mandat	5
2.1	Arbeidsgruppens sammensetning og dens mandat	5
3	Lovforslaget	5
3.1	Bakgrunnen for lovforslaget	5
3.2	Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag	8
3.3	Forsvarets bistand til politiet	9
3.4	Lovutkastet	9
3.5	Departementets forslag	10
3.5.1	Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag	10
3.5.2	Forsvarets bistand til politiet	11
4	Gjeldende rett	19
4.1	Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag	19
4.2	Kongelig resolusjon av 22. juni 2012 nr. 581 Instruks om Forsvarets bistand til politiet	20
4.2.1	Kapittel 1. Formål og virkeområde	20
4.2.2	Kapittel 2. Forutsetninger for bistand, ansvar og ledelse mv.	20
4.2.3	Bistandsformene	26
5	Redegjørelse for rettstilstanden i utvalgte land	30
5.1	Sverige	30
5.2	Danmark	31
5.3	Finland	32
5.3.1	Bistand etter lovens § 1	32
5.3.2	Bistand etter lovens § 4	33
6	Redegjørelse for administrative og økonomiske konsekvenser ..	33
7	Merknader til de enkelte lovbestemmelsene	34
7.1	Til § 1	34
7.2	Til § 2	34
7.3	Til § 3	34
7.4	Til § 4	34

7.5	Til § 5.....	35
7.6	Til § 6.....	35
7.7	Til § 7.....	35
7.8	Til § 8.....	35
7.9	Til § 9.....	36
7.10	Til § 10.....	36
7.11	Til § 11.....	36
7.12	Til § 12.....	37
8	Lovforslag.....	38
	Lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet	38

1 Sammendrag

Høringsnotatet inneholder forslag til ny lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet. Lovforslaget består av to deler. Det er i lovforslaget gjort et klart skille mellom de to oppgavene.

Departementet foreslår for det første å lovregulere Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag. Med luftbårne terroranslag menes et sivilt luftfartøy som antas å være under kontroll av terrorister i den hensikt å gjennomføre et terroranslag. Forsvaret har i dag ansvaret for å avverge slike terroranslag. Departementet anser det viktig at håndtering av luftbårne terroranslag får forankring i formell norsk lov og fremlegger derfor lovforslag om Forsvarets ansvar for å avverge slike terroranslag. Det presiseres at Forsvarets ansvar for å håndtere ytre angrep for øvrig finner sin hjemmel i folkerettens regler om suverenitetshevdelse og således ikke krever hjemmel i norsk lov.

Departementet foreslår for det andre å lovregulere Forsvarets bistand til politiet. Forsvarets bistand til politiet har tidligere vært regulert i kongelige resolusjoner av henholdsvis 1965, 1998, 2003 og senest i kongelig resolusjon av 22. juni 2012 nr. 581 Instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen). Lovforslaget er i tråd med hovedlinjene i bistandsinstruksen.

Grunnlovens § 99 annet ledd forbyr bruk av militær makt overfor borgerne uten hjemmel i lov. Det er imidlertid lang og fast praksis for at dagens former for bistand, slik disse er beskrevet i bistandsinstruksen - alminnelig bistand og håndhevelsesbistand, faller utenfor det alminnelige grunnslovforbudet. For dagens typer bistand er derfor lovforankring ikke ansett påkrevet.

Selv om det ikke anses nødvendig eller er påkrevet med egen lov om Forsvarets bistand til politiet i relasjon til Grunnloven § 99 annet ledd, er det likevel ansett svært ønskelig å regulere en så viktig oppgave som Forsvarets bistand til politiet i formell norsk lov. Departementet foreslår av denne grunn å lovregulere Forsvarets bistand til politiet.

Departementet foreslår for det første å lovforankre etterretnings- og sikkerhetsbistand i tillegg til dagens former for bistand.

Departementet foreslår videre noen justeringer i bestemmelser som videreføres fra dagens instruks.

For det første foreslås det å endre formålsbestemmelsen noe i form av et sterkere fokus på effektive bidrag til samfunns- og statssikkerheten.

For det andre foreslås det å endre virkeområdebestemmelsen noe sammenliknet med ordlyden i bistandsinstruksen. Idet departementet foreslår å lovforankre etterretnings- og sikkerhetsbistand foreslås det ikke å videreføre henvisning til lov om Etterretningstjenesten i dagens instruks. For øvrig

henviser ikke lenger virkeområdebestemmelsen til regelverk av lavere regeltrinnhøyde enn lov uten at man gjennom dette ønsker å gjøre realitetsendringer. Det vises imidlertid til spesiell omtale av Kystvaktens bistand til politiet i punkt 3.5.2.2.1 og myndighetsutøvelse og bistand til politiet på den norske landegrensen, se punkt 3.5.2.2.2.

Departementet foreslår for det tredje å fjerne henvisningen til «annen administrativ bistand» i bestemmelsen om alminnelig bistand da den anses som unødvendig. I tillegg foreslås det å legge til «materieell», i tillegg til kapasitet og kompetanse i samme bestemmelse.

For det fjerde foreslår departementet en noe annen ordlyd hva gjelder forutsetningene for bistand etter § 9 enn ordlyden i bistanndsinstruksen idet departementet foreslår å opprette et skille mellom hvilke forutsetninger som skal legges til grunn i krise-/akuttsituasjoner og hvilke som skal legges til grunn ved forhåndsplanlagt bistand, hvor man har bedre tid.

I tillegg til dette inneholder høringsnotatet en kort omtale av Forsvarets ansvar for å avverge terroranslag som anses som et væpnet angrep, se punkt 3.1.1.1 og en omtale av forholdet mellom politiets våpeninstruks og Tjenestereglement for Forsvaret, Undergruppe 562 Instruks i fredstid for militærpolitiets virksomhet, befals politimyndighet, militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler og opptreden ovenfor diplomater.

Lovforslaget består av 12 bestemmelser.

2 Arbeidsgruppens sammensetning og mandat

2.1 Arbeidsgruppens sammensetning og dens mandat

Det ble i februar 2012 etablert en arbeidsgruppe bestående av Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, hvis mandat det var å utrede lovforankringsspørsmålet, samt utarbeide forslag til lovforankring av bistanndsinstruksen. Lovforankringen er senere besluttet utvidet til også å omfatte Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og fra dette tidspunkt ble også Utenriksdepartementet med i arbeidsgruppen.

3 Lovforslaget

3.1 Bakgrunnen for lovforslaget

Departementet foreslår å lovregulere Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet i én lov. Lovforslaget består av to deler. Det redegjøres for lovforslagets to deler i punkt 3.2 – 3.5.

Det har siden terroranslaget 22. juli 2011 vært et stort fokus på å forbedre ivaretagelse av samfunnssikkerheten i Norge, herunder det sivil-militære samarbeidet og Forsvarets bistand til politiet spesielt. Regjeringen har redegjort

for viktigheten av dette arbeidet både i Prop. 73S (2011-2012) *Et forsvar for vår tid*, i Meld.St.29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet* og Meld.St.21 (2012-2013) *Terrorberedskap*.

Når det gjelder sivil-militært samarbeid generelt og forholdet mellom Forsvaret og politiet spesielt, vises det for det første til Prop. 73S (2011-2012) *Et forsvar for vår tid*, som behandler dette temaet i punkt 5.4 Totalforsvar, beredskap, øving og trening. I punkt 5.4.1 side 53 sies følgende:

«Politiet har ansvar for å forebygge og bekjempe terror som ikke er å anse som et væpnet angrep. Forsvaret vil i slike situasjoner kunne ha en bistandsrolle. Ved omfattende terrorangrep kan det være aktuelt å bistå med både land-, sjø- og luftstridskrefter fra Forsvaret. Videre kan Forsvarets spesialkommando bistå politiet med kontra-terror operasjoner. Forsvaret har et selvstendig ansvar for å håndtere terroranslag som konstateres å være et «væpnet angrep» på Norge som utløser selvforsvarsrett etter internasjonal rett. I tillegg har Forsvaret et selvstendig ansvar for å håndtere luftbårent terroranslag («renegade».)»

Det vises også til boks 5.1 Gjennomgang av bistandsinstruksen på side 54, hvor det redegjøres for den da pågående arbeidsgruppens gjennomgang av bistandsinstruksen. Herfra hitsettes følgende:

«Gjennomgangen av bistandsinstruksen fokuserer nettopp på hvordan prosedyrer knyttet til bistand fra Forsvaret kan gjøres enda mer effektive samtidig som ansvar og juridiske rammer ivaretas. Gjennomgangen fokuserer blant annet på bedret samhandling mellom Forsvaret og politiet gjennom nye bestemmelser om øvelser fra departementsnivå og nedover; bestemmelser for tidlig varsling og forberedelser; klargjøring av de prosedyrer som gjelder i hastetilfeller, samt sammenslåing og dermed forenkling av bistandsformene.»

I NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* omtales det da ferdigstilte arbeidet med å gjennomgå bistandsinstruksen, se blant annet side 246, hvor det sies følgende:

«Kommisjonen er tilfreds med at regjeringen, i tråd med anmodningen fra Stortingets 22. juli-komité, har foretatt en gjennomgang av bistandsinstruksen med det siktemål å bidra til at samhandlingen mellom politiet og Forsvaret videreutvikles og forsterkes.»

22. juli-kommisjonen omtaler også kort lovarbeidet på samme side, idet de sier:

«Gitt den årelange diskusjonen om tolkningen av Grunnloven § 99 mener kommisjonen for øvrig at det bør utredes hvorvidt de rettslige rammene for Forsvarets håndhevelsesbistand til politiet i fredstid bør forankres i en egen lov.»

Forholdet til Grunnloven § 99 annet ledd omtales for øvrig videre i høringsnotatets punkt 3.3.

Sivilt-militært samarbeid er også omtalt i Meld.St.29 *Samfunnssikkerhet* kapittel 8. Forholdet mellom Forsvaret og politiet er omtalt i punkt 8.2.1 og igjen i punkt

8.2.4 og da spesielt knyttet til samarbeid om terrorbekjempelse. I punkt 8.2.4 står det blant annet følgende:

«Forsvaret har et selvstendig ansvar ved terroranslag som konstateres å være et væpnet angrep på Norge...».

En nærmere redegjørelse for når det kan sies å foreligge et væpnet angrep slik at ansvaret for å håndtere situasjonen går over fra politiet til Forsvaret gis i høringsnotatets punkt 3.1.1.1.

Meld.St.21 omtaler også Forsvarets bistand til politiet, både generelt, i form av en omtale av gjennomgangen av bistandsinstruksen, og også mer spesielt knyttet opp mot bistand i form av kapasiteter som helikopter, spesialstyrker og heimevernsstyrker til objektsikring på side 85-89. Lovarbeidet er omtalt i punkt 8.11.2 på side 86-87. Etter en omtale av arbeidet med gjennomgangen av bistandsinstruksen og vedtakelse av ny instruks 22. juni 2012, sies det på side 87 følgende:

«Regjeringen har også igangsatt et arbeid med å forankre bistandsinstruksen i en ny lov om Forsvarets bistand til politiet, som også vil omfatte Forsvarets selvstendige ansvar for å håndtere luftbårne terroranslag».

I tråd med lovforslaget er formålet med loven å bidra til stats- og samfunnssikkerheten ved å legge forholdene til rette for at Forsvaret på en effektiv måte kan avverge luftbårne terroranslag og bistå politiet i deres oppdragsløsning.

3.1.1.1 Om Forsvarets ansvar for å avverge terroranslag som konstateres å være et væpnet angrep

Forsvaret har et selvstendig ansvar for å avverge terroranslag som konstateres å være et væpnet angrep på Norge.

Når det gjelder terrorangrep utført i Norge av ikke-statlige aktører fremheves det som er sagt i Meld.St.29 (2011-2012) side 98:

«Et terrorangrep utført i Norge av ikke-statlige aktører vil som et utgangspunkt bli håndtert som alvorlig kriminalitet. Dette vil si at terroristene skal søkes pågrepet og ikke angrepet, med minst mulig bruk av makt, krav til proporsjonalitet mellom mål og middel, hvor dødelig makt kun kan brukes som siste utvei. Problemstillingen kan illustreres ved terrorangrepene 22. juli 2011.»

Det kan imidlertid ikke utelukkes at et terroranslag kan ha en slik art og et slikt omfang at det vil kunne konstateres å utgjøre et brudd på folkerettens regler om fred og sikkerhet, herunder et væpnet angrep på Norge. Det vil da være Forsvarets eget ansvar, og ikke politiets, å bekjempe et slikt angrep.

Et grunnvilkår for å konstatere et væpnet angrep er at angrepet har sin opprinnelse utenfor Norges grenser. Folkeretten stiller strenge krav for å kunne konstatere at det foreligger et slikt væpnet angrep.

Som det sies i Meld.St.29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet* side 98:

«Det vil være den norske regjering som til syvende og sist avgjør om landet er i en slik situasjon, i en vurdering som vil omfatte en rekke faktorer, herunder hvem som står bak terroranslaget, omfang, kompleksitet, betydningen for rikets sikkerhet og folkerettslige rammer.»

Forsvarets beredskapssystem åpner for iverksettelse av visse typer tiltak enten gjennom beslutning av forsvarsministeren, forsvarssjefen eller på et lavere nivå. For øvrig vises det til forskrift av 10. juni 1949 nr. 1 Direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefer ved væpnet angrep på Norge, som angir plikten til «full og øyeblikkelig mobilisering» over hele landet dersom Norge utsettes for et væpnet angrep og regjeringen er satt ut av spill av fienden.

3.2 Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag

Departementet foreslår for det første å lovregulere Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag.

Med luftbårne terroranslag menes grovt angitt et sivilt luftfartøy som antas å være under kontroll av terrorister i den hensikt å gjennomføre et terroranslag. Se for øvrig lovforslagets første del.

Forsvaret har i dag ansvaret for å avverge luftbårne terroranslag. Dette er blant annet omtalt i Prop. 73S (2011-2012) *Et forsvar for vår tid* side 53, se omtale og sitat fra proposisjonen i dette høringsnotatets punkt 3.1. Forsvarets ansvar er også omtalt i Meld.St.29 *Samfunnssikkerhet* punkt 8.2.4 side 97. Herfra hitsettes:

«Forsvaret har i fredstid også et selvstendig ansvar for å håndtere luftbårent terroranslag (...).»

Slike situasjoner kan oppstå uten forvarsel og tiden til å skaffe seg en situasjonsforståelse vil være svært kort. Dette innebærer at man i realiteten ikke kan forvente at det vil være tid å konstatere om handlingen skjer som ledd i terror eller som et væpnet angrep og det er meget viktig at ansvaret er klarlagt på forhånd. Håndtering av slike episoder forutsetter dessuten evne til kontinuerlig luftovervåking, tidskritisk ledelse og eventuelle maktmidler som jagerfly og luftvern, kapasiteter som kun Forsvaret besitter. Det er derfor Forsvaret som har ansvaret for dette. Det tilligger forsvarsministerens konstitusjonelle ansvar å implementere regelverk for å gjennomføre slike oppdrag. Slikt regelverk er besluttet og implementert. Bestemmelser om overordnet ansvar, herunder om at beslutningsmyndigheten i slike saker som hovedregel tilligger Forsvarsdepartementet, finnes i lovforslagets § 4. For øvrig er konseptet sikkerhetsgradert og vil ikke bli omtalt videre i høringsnotatet.

Det presiseres at lovforslaget omfatter både terroranslag som konstateres å være væpnede angrep på Norge og terroranslag som ikke skal anses som et væpnet angrep. Et eksempel på sistnevnte er en person som tar av med et fly fra en flyplass i Norge med den hensikt å angripe et mål i Norge når handlingen kan forventes å forårsake store tap av menneskeliv eller store materielle ødeleggelser, jf. lovforslagets § 3.

Departementet anser det viktig at håndtering av luftbårne terroranslag får forankring i formell norsk lov og fremlegger derfor lovforslag om Forsvarets ansvar for å avverge slike terroranslag. Det presiseres at Forsvarets ansvar for å håndtere ytre angrep for øvrig finner sin hjemmel i folkerettens regler om suverenitetshevdelse og således ikke krever hjemmel i norsk lov.

3.3 Forsvarets bistand til politiet

Departementet foreslår for det andre å lovregulere Forsvarets bistand til politiet. Forsvarets bistand til politiet har tidligere vært regulert i kongelig resolusjon av henholdsvis 1965, 1998, 2003 og senest i kongelig resolusjon av 22. juni 2012 nr. 581 Instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen).

Lovforslaget er i tråd med hovedlinjene i bistandsinstruksen, men forslaget inneholder én ny form for bistand fra Forsvaret til politiet kalt etterretnings- og sikkerhetsbistand. Det vil bli redegjort for forslaget til bestemmelse om etterretnings- og sikkerhetsbistand i punkt 3.5.2, se særlig punkt 3.5.2.1.1.

Som 22. juli-kommisjonen kommenterer, se sitat i høringsnotatets punkt 3.1, har det i lengre tid pågått en debatt rundt dagens former for bistand og forholdet til Grunnloven § 99 annet ledd.

Forholdet til Grunnloven § 99 annet ledd omtales også i Meld.St.29 *Samfunnssikkerhet*, hvor det sies følgende:

«Grunnloven § 99 annet ledd gir skranker for bruk av militær makt mot statens borgere. Skal militær makt brukes må det ha hjemmel i lov eller foreligge former for opprør som ikke lar seg stanse på annen måte. Etter en alminnelig fortolkning av grunnlovsbestemmelsen faller bistand til terrorbekjempelse, bistand til logistikk og administrativ støtte og bistand i forbindelse med ulykker og naturkatastrofer, utenfor bestemmelsens alminnelig forbud om bruk av militær makt statens borgere. Når det gjelder ettersøking, pågripelse og liknende tiltak overfor farlige personer, kan det også vises til lang og etablert praksis for bistand fra Forsvaret. Her er fortolkningen at slik bistand faller utenfor forbudet i Grunnloven § 99 annet ledd. Bistand til andre former for kriminalitetsbekjempelse enn dette krever imidlertid klar lovhome. På noen områder er det derfor etablert særskilt lovgrunnlag for bistand fra Forsvaret, typisk gjennom tolloven, kystvaktloven og politiloven.»

Selv om det etter departementets syn, i tråd med det overfor nevnte, ikke anses påkrevet med en lovforankring av dagens former for bistand, er det likevel ønskelig å regulere en så viktig oppgave i formell norsk lov. Departementet foreslår av denne grunn å lovregulere Forsvarets bistand til politiet.

3.4 Lovutkastet

Det gjøres i lovutkastet et klart skille mellom Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag på den ene side og de oppgaver Forsvaret utfører som ledd i bistand til politiet på den andre siden.

Høringsnotatet inneholder forslag til lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet.

3.5 Departementets forslag

3.5.1 Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag

Departementet foreslår å lovregulere Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag i tråd med vedlagte lovforslag.

Departementet foreslår å definere luftbårne terroranslag som handling hvor gjerningspersonen, norsk eller utenlandsk, ved bruk av norsk eller utenlandsk registrerte luftfartøy, har som formål å ramme mål med luftfartøyet eller luftfartøyene fra luften når handlingen kan forventes å forårsake store tap av menneskeliv eller store materielle ødeleggelser eller dersom handlingen rammes av bestemmelsene i lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig straffelov § 147 a. Med luftfartøy menes enhver sivil flyvende innretning, bemannet eller ubemannet, drevet fram med motor eller ikke.

Det vises for øvrig til lovforslagets første del og høringsnotatets punkt 7 Merknader til de enkelte lovbestemmelsene.

Det presiseres at lovforslaget omfatter både terroranslag som konstateres å være væpnede angrep på Norge og terroranslag som ikke skal anses som et væpnet angrep. Et eksempel på sistnevnte er en person som tar av med et fly fra en flyplass i Norge med den hensikt å angripe et mål i Norge når handlingen kan forventes å forårsake store tap av menneskeliv eller store materielle ødeleggelser, jf. lovforslagets § 3

Departementet ønsker videre å presisere at luftfartøyer som er på bakken ikke omfattes av lovforslagets definisjon.

Slike situasjoner kan oppstå uten forvarsel og tiden til å skaffe seg en situasjonsforståelse vil være svært kort. Dette innebærer at man i realiteten ikke kan forvente at det vil være tid å konstatere om handlingen skjer som ledd i terror eller som et væpnet angrep og det er meget viktig at ansvaret er klarlagt på forhånd. Håndtering av slike episoder forutsetter dessuten evne til kontinuerlig luftovervåking, tidskritisk ledelse og eventuelle maktmidler som jagerfly og luftvern, kapasiteter som kun Forsvaret besitter. Det er derfor Forsvaret som har ansvaret for dette. Det tilligger forsvarsministerens konstitusjonelle ansvar å implementere regelverk for å gjennomføre slike oppdrag. Slikt regelverk er besluttet og implementert. Bestemmelser om overordnet ansvar, herunder om at beslutningsmyndigheten i slike saker som hovedregel tilligger Forsvarsdepartementet, finnes i lovforslagets § 4.

Departementet ønsker videre å understreke viktigheten av at det etableres gode rutiner for samhandling mellom departementer og etater som på ulike sett vil være involvert i en slik situasjon. Det er spesielt viktig at det for håndtering av slike terrorsituasjoner er etablert varslings- og håndteringsprosedyrer mellom

Forsvaret, Avionor og andre operatører, samt luftfartsmyndighetene og politiet for å sikre en samordnet og god håndtering av situasjonen, hvor også sikkerheten for øvrig luftfart ivaretas.

For øvrig er konseptet sikkerhetsgradert og vil ikke bli omtalt videre i høringsnotatet.

3.5.2 Forsvarets bistand til politiet

Departementet foreslår å lovregulere Forsvarets bistand til politiet hovedsakelig i tråd med dagens instruks.

Departementet foreslår, med visse justeringer sammenliknet med bistandsinstruksen, å lovregulere bestemmelser om lovens formål, virkeområde og definisjoner, bestemmelser om de ulike bistandsformene, forutsetningene for at Forsvaret kan yte bistand til politiet og bestemmelser om ansvar og ledelse av bistandsoppdrag, se nærmere punkt 3.5.2.1 – 3.5.2.7.

I tillegg til å lovregulere alminnelig bistand og håndhevelsesbistand foreslår departementet også å lovregulere etterretnings- og sikkerhetsbistand, se nærmere punkt 3.5.2.1 og 3.5.2.1.1.

Departementet vil utgi Utfyllende bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet, herunder typisk bestemmelser om prosedyrer for anmodning om og behandling av bistandsanmodninger, bestemmelser om kostnadsdekning ved bistand fra Forsvaret og bestemmelser vedrørende det nærmere forholdet mellom politimesteren, som leder operasjonen, og lederen for den militære bistandsenheten, jf. lovforslagets § 11. I arbeidet med de Utfyllende bestemmelsene vil en ta utgangspunkt i reglene i bistandsinstruksen. Det vil imidlertid bli vurdert nærmere om det er grunn til å justere dette noe for å forsikre seg om at beslutningsmyndighet er plassert slik at beslutning vil kunne treffes i tide av kompetent organ. Herunder kan det reises spørsmål ved om en også bør skille mellom ulike forsvarskapasiteter i prosedyrene slik at det for mer standardisert bistand – som helikopterløft av politiet – kan være tjenlig med delegering lenger ned enn for eksempel bistand fra FSK. Det kan i retningslinjene også være aktuelt å regulere iverksetting av bistand når det er tidskritisk, selv om endelig avgjørelse av anmodningen ennå ikke foreligger. Vi ber om høringsinstansenes syn på dette.

Forsvarsdepartementet har utarbeidet utkast til Praktiske retningslinjer for håndhevelsesbistand, som blant annet omhandler de interne, sektorvise prosedyrer for varsling, forberedelser og beslutningsprosess i saker om håndhevelsesbistand.

Det er for øvrig viktig å presisere at lovforslaget, som dagens instruks, i utgangspunktet ikke pålegger Forsvaret en plikt til å yte bistand til politiet. Om Forsvaret skal yte bistand til bero på en helhetsvurdering, som omfatter både juridiske, politiske og operative krav og behov.

3.5.2.1 Spørsmålet om utvidelse av Forsvarets rolle i forbindelse med kriminalitetsbekjempelse

Etter terrorhandlingene 22. juli 2011 har det vært debatt om den fremtidige rollefordelingen mellom Forsvaret og politiet. Et forhold som ble særlig diskutert var om det i fremtiden vil være behov for at Forsvaret bistår politiet med andre former for kriminalitetsbekjempelse enn det som omfattes av bistandsinstruksen. Dette var også et tema for arbeidsgruppen som hadde som mandat å gjennomgå bistandsinstruksen av 2003 høsten 2011/våren 2012. Arbeidsgruppen konkluderte med at det verken er ønskelig eller hensiktsmessig å utvide Forsvarets bistand til politiet til å gjelde andre former for kriminalitetsbekjempelse enn det som er tillatt etter dagens instruks, se nærmere omtale av dagens bistandsformer i punkt 4 om gjeldende rett. Det vises for øvrig også til hjemmelen i bistandsinstruksens § 2 (4). Dette baserte seg i stor grad på at det var og er bred enighet om at det også etter terrorangrepene 22. juli 2011 er og fortsatt skal være et klart skille mellom sivile og militære oppgaver. Det er politiets ansvar å bekjempe kriminalitet. Hvis Forsvaret pålegges å utføre stadig flere oppgaver direkte relatert til kriminalitetsbekjempelse er det en fare for at skillet mellom de to etatene med tiden vil bli uklart, noe som ikke er ønskelig.

Arbeidsgruppen har vurdert spørsmålet igjen i forbindelse med lovarbeidet, og da særlig knyttet til behovet for en lovforankring av Forsvarets mulighet til å bistå politiet med vakt og sikring utenfor tilfeller av håndhevelsesbistand, det vil si i tilfeller av alminnelig bistand. Arbeidsgruppen konkluderer med at det ikke er ønskelig å utvide Forsvarets bistand til politiet til å omfatte vakt og sikring i tilfeller av alminnelig bistand med ovennevnte begrunnelse.

Departementet foreslår å lovforankre dagens former for bistand, alminnelig bistand og håndhevelsesbistand, i tråd med ordlyden i bistandsinstruksen. I tillegg foreslår departementet å lovfeste såkalt etterretnings- og sikkerhetsbistand, se nærmere punkt 3.5.2.1.1.

3.5.2.1.1 Etterretnings- og sikkerhetsbistand

Etterretningstjenesten (E-tjenesten) kan bistå Politiets sikkerhetstjeneste (PST) i forbindelse med et innenlandsk terroranslag eller ved annen innenlandsk sikkerhetstruende virksomhet som det tilligger PST å forebygge og etterforske etter politiloven kapittel III a. E-tjenesten kan kun samarbeide med PST dersom E-tjenesten etter eget rettsgrunnlag kan innhente informasjon eller bidra med annet samarbeid. Dette forutsetter at E-tjenesten fokuserer på utenlandske forhold, jf. lov om Etterretningstjenesten § 3, og ikke overtrer forbudet mot fordekt innhenting mot norske personer på norsk territorium, jf. lov om Etterretningstjenesten § 4.

I gitte situasjoner, som i forbindelse med terroranslaget 22. juli 2011, settes dagens rettsgrunnlag under press idet E-tjenesten besitter viktige kapasiteter som kan bidra til norske myndigheters samlede evne til å forebygge og bekjempe alvorlig innenlandsk kriminalitet og trusler. Til tross for det rettslige

utgangspunktet som redegjort for over bistod for eksempel E-tjenesten PST i perioden etter 22. juli 2011. Deler av E-tjenestens tekniske støtte og analysestøtte ble avgitt PST, som også beskrevet i NOU 2012:14 side 231 (se særlig fotnote 101).

Departementet er av den oppfatning at dagens rettsgrunnlag bør styrkes og vi foreslår derfor en bestemmelse om slik bistand.

Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA) er videre gitt i oppdrag å bedrive militær kontratterretning i Forsvaret i tråd med Instruks om sikkerhetstjeneste i Forsvaret fra 2010. FSA, herunder avdeling for militær kontraetterretning, er ikke omfattet av lov om etterretningstjenesten. FSA er en sikkerhetstjeneste og ingen av FSAs avdelinger bedriver etterretning i sistnevnte lovs forstand. Avdeling for militær kontraetterretning har imidlertid med hjemmel i instruksen oppgaver som i stor grad tilsvare PSTs arbeidsoppgaver i fredstid, typisk kontraterrorisme, kontraetterretning og kontraekstremisme. Avdelingen har kvalifisert operatør- og analysekapasiteter som kan være av stor betydning for og kan avgis til PST.

Departementet foreslår derfor en ny bistandskategori kalt etterretnings- og sikkerhetsbistand, jf. lovforslagets § 8.

Det presiseres i lovforslaget at bistanden kun kan gis ved ekstraordinær innenlandsk sikkerhetstruende virksomhet som det tilligger PST å forebygge og etterforske. Det presiseres videre at bistand etter lovforslaget vil kreve at all bruk av E-tjenestens eller øvrige ressurser fra Forsvaret må skje etter PSTs anmodning. Slik bistand må skje med basis i at PST selv kunne ha gjennomført aktiviteten dersom de hadde hatt ressursene eller kompetansen til det. Det foreslås derfor også en uttrykkelig bestemmelse om at bistand kun kan gjennomføres dersom PST kunne ha gjennomført handlingene med hjemmel i eget rettsgrunnlag. For øvrig presiseres det i lovforslagets § 10 at det er politimesteren, eller i dette tilfellet sjef PST, som skal påse at bistanden ikke overskrider rettslige og andre grenser satt for politiets, her PSTs, virksomhet.

Videre foreslås at PST gir nødvendige retningslinjer og tildeler begrenset politimyndighet til E-tjenestens personell når dette er påkrevet. Dette er også i overensstemmelse med gjeldende rett hva gjelder all annen type bistand. Normalt vil tildeling av begrenset politimyndighet ikke være påkrevet, fordi E-tjenestens personell ikke er forutsatt å benytte makt i gjennomføringen av bistandsoppdraget. I ekstraordinære situasjoner kan det likevel ikke utelukkes at begrenset politimyndighet vil lette gjennomføringen av bistandsoppdraget. Dette vil bli regulert i de Utfyllende bestemmelser, jf. lovforslagets § 11.

Ut fra omstendighetene og trusselbildet kan det også være at politiet vil ha behov for etterretningsmessig støtte fra andre deler av Forsvaret, for eksempel fra Hærens eller Sjøforsvarets taktiske etterretningskapasiteter. Slik bistand kan i dag, i prinsippet, falle inn under dagens former for bistand. Samtidig synes det klart at man ved utformingen av dagens bistandsregime ikke har hatt etterretningsbistand i tankene. Dessuten vil elementer av slik bistand ikke

kunne utføres i dag uten lovhjemmel. Når det nå tas sikte på en uttømmende regulering av Forsvarets bistand til politiet i lov, bør etterretningsbistand fra E-tjenesten og øvrige deler av Forsvaret etter departementets syn inkluderes.

Ved bistand som skissert vil det være nødvendig at E-tjenesten gjennomfører oppdrag som hører under PST og som dermed, per definisjon, faller utenfor E-tjenestens oppgaveportefølje. Slike oppdrag vil, etter omstendighetene, kunne innebære fordekt innhenting rettet mot norske personer på norsk territorium, som E-tjenesten ikke kan gjennomføre på selvstendig grunnlag. Det foreslås derfor en bestemmelse om at lov om Etterretningstjenesten §§ 3-5 ikke gjelder for bistand etter lovforslaget.

Det presiseres at bistanden kan gjelde både forebyggings- og etterforskningssporet. Som alltid vil det dog være opp til PST, og påtalemyndigheten når man er i etterforskningssporet, å vurdere om man vil anmode om slik bistand. I etterforskningssaker må PST og påtalemyndigheten selvsagt også vurdere om straffeprosessloven eller annet juridisk rammeverk hindrer den ønskede bistanden, noe som må vurderes konkret opp i mot hva slags bistand som ønskes.

Det understrekes at lovforslaget ikke gjør noen endringer i samarbeidet mellom E-tjenesten og PST innenfor rammen av de respektive tjenesters egne rettsgrunnlag.

Det bes spesielt om høringsinstansenes syn på dette lovforslaget.

3.5.2.2 Endring av ordlyd i formålsbestemmelsen

Lovforslagets § 1 inneholder en felles formålsbestemmelse for lovens to deler. Ordlyden er noe justert sammenliknet med gjeldende rett og har et klart fokus på effektive bidrag til stats- og samfunnssikkerheten.

3.5.2.3 Endring av ordlyd i virkeområde

Virkeområdebestemmelsen i lovens første del foreslås noe endret sammenliknet med ordlyden i bistandsinstruksens § 1 gjelder den for Forsvarets bistand til politiet i «fred, krise og krig». Dette er videreført uendret fra Instruks om Forsvarets bistand til politiet fra 2003. Grunnen til at 2003-instruksens la inn presiseringen «fred, krise og krig» var at 1998-instruksens kun gjaldt for fredstid og det var viktig å ha muligheten til å yte bistand også i krise og krig. At bistandsinstruksens i dag gjelder i fred, krise og krig er så godt innarbeidet at departementet ikke anser det nødvendig å ta denne presiseringen inn i lovforslagets virkeområde.

I tråd med som er sagt under punkt 3.5.2.1.1 foreslår departementet å ikke videreføre henvisningen til lov om Etterretningstjenesten som ligger inne i dagens instruks § 2, 2. ledd.

Departementet har i tillegg ikke videreført instruksens henvisninger til regelverk av lavere regeltrinns høyde enn lov, til avtaler eller virksomhet, jf. instruksens § 2, 2. ledd. Det er imidlertid ikke meningen å foreta realitetsendringer ved at loven ikke spesifikt viser til slikt regelverk eller slike

avtaler med mindre høringsnotatet redegjør for dette, se punkt 3.5.2.3.1 og 3.5.2.3.2.

3.5.2.3.1 Spesielt om forholdet til kystvaktlovens bestemmelser om bistand til politiet

Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten regulerer både den myndighetsutøvelse som Kystvakten utfører på vegne av andre etater, jf. lovens §§ 9-12 og § 21, og bistand til politiet, jf. § 17 (1) og (3). Den regulerer også bistand til andre sivile myndigheter i § 17 (2). Det legges i denne sammenheng til at departementet for tiden arbeider med Instruks om Forsvarets bistand til andre offentlige myndigheter enn politiet ved ekstraordinære hendelser i Norge.

Kystvaktloven inneholder altså en egen hjemmel for bistand til politiet. Departementet har vurdert om denne hjemmelen skal opprettholdes i kystvaktloven eller om Kystvaktens bistand til politiet heller skal reguleres i denne loven.

Det er etter departementets syn noe uheldig at hjemler for Forsvarets bistand til politiet spres på mange spesiallover i stedet for én lov.

På den annen side har Kystvaktens bistand til politiet vært regulert i særlov siden 1997 og dette hjemmelsgrunnlaget er godt innarbeidet og fungerer bra, noe som taler i mot å overføre hjemmelen til denne loven. At departementet også støtter at bistand til grensekontroll reguleres i forslaget til grenselov, taler også for denne løsning, se punkt 3.5.2.3.2.

Departementet vil derfor ikke foreslå at Kystvaktens hjemmel for å bistå politiet overføres til denne lov. Departementet vil derfor heller ikke videreføre henvisningen til kystvaktloven § 17 (1) og (3) i lovens virkeområde.

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 bes spesielt om høringsinstansenes syn på dette forholdet.

3.5.2.3.2 Spesielt om Forsvarets myndighetsutøvelse på landegrensen mellom Norge og Russland og grenselovutvalgets forslag til bestemmelse om Forsvarets bistand til politiet i forbindelse med grensekontroll

Forsvaret ved Grensevakten (Garnisonen i Sør-Varanger) utfører i dag grenseovervåking på landegrensen mellom Norge og Russland (ytre Schengen-grense). Dette stående oppdraget for Forsvaret skal anses som myndighetsutøvelse som utføres på vegne av politiet og er nærmere regulert i Instruks om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland av 5. august 2005 nr. 852.

Det kan i tillegg bli behov for at Forsvaret utfører *bistand* til politiet på denne delen av landegrensen. Det kan også være aktuelt å bistå politiet dersom norske myndigheter gjeninnfører grensekontroll på indre Schengen-grense, det vil si

hele den øvrige norske landegrense. Det vises i denne sammenheng til det pågående arbeidet i lys av NOU 2009:20 Ny grenselov.

I NOU 2009:20 Ny grenselov foreslo grenselovutvalget en egen bestemmelse om Forsvarets bistand til politiet i forbindelse med grensekontroll, som omfattet både den ovenfor omtalte myndighetsutøvelsen Forsvaret utfører som et stående oppdrag i dag og tidsavgrenset bistand fra Forsvaret på den norske landegrensen. NOU 2009:20 følges opp av Justis- og beredskapsdepartementet med sikte på fremleggelse av et lovforslag i løpet av 2013.

Departementet har vurdert om Forsvarets bistand til grensekontroll mest hensiktsmessig bør reguleres i den mer spesielle grenseloven eller i den mer generelle loven om blant annet Forsvarets bistand til politiet. Siden grensekontroll ikke uten videre kan sies å falle inn under de foreslåtte bistandskategoriene (alminnelig bistand, håndhevelsesbistand og etterretnings- og sikkerhetsbistand) og siden det synes å være mest hensiktsmessig å regulere slik bistand i en spesiallov, vil departementet som utgangspunkt støtte at bistand til grensekontroll reguleres i grenseloven.

Departementet foreslår derfor ingen bestemmelser om bistand til grensekontroll i denne loven. Departementet foreslår imidlertid at det i grenseloven skilles mellom den etablerte myndighetsutøvelse som Forsvaret i dag utfører på vegne av politiet på landegrensen mellom Norge og Russland på den ene siden og mer tidsavgrensede bistandsoppdrag til grensekontroll på denne delen av grensen og den norske landegrensen for øvrig på den annen side. Det vises til lovforslagets § 5 (4), som gjør unntak for førstnevnte myndighetsutøvelse.

Departementet presiserer at bestemmelser om blant annet tildeling av begrenset politimyndighet og bestemmelser om kostnadsdekning, som vil bli regulert i de Utfyllende bestemmelser til loven, jf. lovforslagets § 11, også skal gjelde for Forsvarets bistand til politiet etter grenseloven. Disse bestemmelsene skal imidlertid ikke gjelde for den etablerte grenseovervåking som Forsvaret utøver på vegne av politiet på landegrensen mellom Norge og Russland. Dette må det tas høyde for i lovforslaget vedrørende grenselov.

Behovet for tydeliggjøring av forholdet mellom de to nye lovene for utøvelse av tidsavgrenset bistand til politiets grensekontroll vil bli fulgt opp i det videre arbeidet med forslaget til grenselov.

Det bes om høringsinstansenes syn på dette.

3.5.2.4 Endring av ordlyd i bestemmelsen om alminnelig bistand

Departementet foreslår for det første å fjerne henvisningen til «annen administrativ bistand, herunder bistand» i dagens § 9 a) som regulerer blant annet transportbistand. «Annen administrativ bistand» viser til ordlyden i 2003-instruksen, som opererte med tre typer bistand – administrativ, operativ og håndhevelsesbistand. Ordet «administrativ» står for så vidt på egne ben selv om det etter gjeldende rett ikke lenger opereres med administrativ bistand

Departementet mener imidlertid at «annen administrativ bistand, herunder bistand» kan sløyfes gitt presiseringen i dagens § 9 a) siste del, som foreslås videreført i lovforslagets § 6.

Departementet foreslår videre å legge til begrepet «materiell», som kommer i tillegg til transportbistand og bistand i form av særskilt kapasitet og kompetanse.

3.5.2.5 Endring av ordlyd i bestemmelsen om forutsetninger for bistand

Departementet foreslår en noe annen ordlyd hva gjelder forutsetningene for den bistand som det anmodes om etter § 9 sammenliknet med ordlyden i gjeldende rett. Departementet foreslår å innføre et skille mellom bistand i krisesituasjoner og situasjoner med forhåndsplanlagt bistand. Dette skillet vil etter departementets syn være svært viktig i et krisehåndteringsperspektiv.

Ved bistand i krisesituasjoner foreslår departementet at følgende to forutsetninger må være tilstede: for det første må bistanden være forenlig med *utførelsen* av Forsvarets primære oppgaver. Departementet foreslår her en presisering av ordlyden sammenliknet med gjeldende rett som lyder «forenlig med Forsvarets primære oppgaver». Videre foreslår departementet at det settes som forutsetning at bistanden fra Forsvaret vil bidra til at politiet kan løse sitt oppdrag på en hurtigere og mer hensiktsmessig måte enn ved bruk av politiets egne ressurser.

Ved forhåndsplanlagt bistand gjelder de to nevnte forutsetningene over, men i tillegg kreves at politiets ressurser først skal være vurdert som uttømt eller vurdert til å være utilstrekkelige for å løse oppdraget. I gjeldende rett gjelder denne sist nevnte forutsetningen både for bistand i krisesituasjoner og i situasjoner med forhåndsplanlagt bistand. Det bør etter departementets syn ikke stilles krav om en vurdering av om politiets ressurser er uttømt eller er funnet utilstrekkelige for å løse oppdraget i en krisesituasjon. Situasjonen 22. juli 2011 viser snarere at i krisesituasjoner stiller Forsvaret som utgangspunkt alle sine kapasiteter til disposisjon for bistandsoppdrag uten en forutgående vurdering av om politiets ressurser er uttømt eller funnet utilstrekkelige for å løse oppdraget. Av denne grunn sendte departementet en presisering til Forsvaret den 11. oktober 2012, hvor det fremgår at § 5 (1) skal tolkes slik departementet nå foreslår i utkast til lov.

Det bes om høringsinstansenes syn på dette forslaget.

3.5.2.6 Om krav til spesifisering av innholdet i en bistandsanmodning

Det har blitt stilt spørsmål ved om man bør stille ytterligere krav til spesifisering av innholdet i en bistandsanmodning sammenliknet med kravene i bistandsinstruksens §§ 10 og 14 for henholdsvis alminnelig bistand og håndhevelsesbistand. Departementet foreslår at nærmere krav til spesifisering av innholdet i en bistandsanmodning ikke tas inn som egne bestemmelser i lovforslaget, men heller vurderes nærmere og eventuelt reguleres i de utfyllende bestemmelser i tråd med lovforslagets § 11. Spesifikasjonskravet må sees i sammenheng med at situasjonsbildet vil være dynamisk og under

utvikling. Spesifikasjonene må også reflektere at Forsvarets operative hovedkvarter normalt vil ha de beste forutsetninger for å oppdragsorganisere hensiktsmessige bistandsressurser ut fra hvilken utfordring som foreligger og hvilket oppdrag som ønskes løst. Anmodende politimester skal derfor vektlegge hva det ønskes bistand til å løse og på hvilken måte, mens FOH vurderer og anbefaler sammensetning av egnede militære kapasiteter.

3.5.2.7 Forholdet mellom politiets våpeninstruks og Tjenestereglementet for Forsvaret, Undergruppe 562 Instruks i fredstid for militærpolitiets virksomhet, befals politimyndighet, militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler og opptreden ovenfor diplomater

Departementet legger opp til en videreføring av at det er den politimesteren som anmoder om bistand som også beslutter om oppdraget skal gjennomføres bevæpnet. Det presiseres dog at departementet og/eller Forsvaret kan fastsette vilkår om bevæpning og bestemmelser for våpenbruk som forutsetninger for at bistandsanmodningen innvilges. Politimesteren skal før oppdraget påbegynnes gi ordre om hvilke våpentyper som kan eller bør anvendes og til hvilket formål. Politimesteren bør rådføre seg med sjefen for det militære bidraget før en bevæpningsordre gis, slik at en utnytter avdelingen effektivt med det materiellet den har og innenfor det treningsnivået den befinner seg på.

Dagens bistandsinstruks fastsetter at våpeninstruksen for politiet gjelder «så langt den passer». Denne bestemmelsen har ligget fast i mange år og er begrunnet i at når Forsvaret bistår politiet er det reglene for sivil politimyndighet, hjemlet i politiloven, som kommer til anvendelse.

Uttrykket «så langt den passer» har enkelte ganger skapt tvil og departementet har vurdert om det er hensiktsmessig å videreføre det i loven. Argumentet mot en videreføring av begrepet er først og fremst at det kan oppfattes som upresist og at det åpner for vid tolkning. Videre har det vært diskutert om det er hele eller deler av våpeninstruksen som gjelder. Som eksempel kan nevnes instruksens § 8 om opplæring. Departementet legger til grunn at det først og fremst er bestemmelsene om bruk av våpen som er direkte anvendbare, mens de øvrige bestemmelsene må tillempe «så langt de passer».

Det har blitt stilt spørsmål om våpentyper som politiet selv ikke disponerer, for eksempel sjømilitære våpen, kan tillates benyttet i forbindelse med bistand til politiet. Departementet mener at dette faller inn under «så langt den passer» og at slike våpen kan brukes gitt at politimesterens bevæpningsordre tillater det. Det vises dog til det som er sagt innledningsvis om at Forsvarsdepartementet og/eller Forsvaret kan sette bevæpning, herunder en bestemt type bevæpning, som krav for at bistand innvilges.

Enkelte har tatt til orde for at Forsvarssjefens bestemmelser gitt i Tjenestereglement for Forsvaret klasse 5, undergruppe 562 avsnitt C om militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler i fredstid burde komme til anvendelse i stedet for politiets våpeninstruks. «Militære vakters bruk av våpen» har hjemmel i Forskrift om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar

punkt 2, jf. lov om militær politimyndighet i det militære Forsvar. Argumentet for en slik løsning har først og fremst vært at det er krevende og u hensiktsmessig å lære opp soldater i to regelsett.

En sammenligning av de to instruksene viser at det er visse forskjeller mellom regelsettene. Dette skyldes først og fremst at formålet med instruksene er forskjellig. «Militære vakters bruk av våpen» er utformet for å sikre et militært område. Forsvarssjefen har gitt militære vakter vid adgang til å bære våpen, men bruk av våpenet er begrenset til nødvergesituasjoner. Som for politiets våpeninstruks foreskriver militære vakters bruk av våpen at våpen kun skal brukes når andre midler ikke strekker til, og at det skal være en forholdsmessighet mellom maktbruken og «det sakens viktighet tilsier». Politiets instruks, som naturlig nok har en noe annen innretning enn den militære, går lenger i forhold til bruk av skytevåpen for å pågripe mistenkte gjerningspersoner. På den annen side bør det være fullt mulig at politisjefen utformer sin ordre om bruk av våpen slik at den passer med den trening det militære bidraget har fått. Her vil det også være betydelige forskjeller mellom ulike militære avdelinger. God kommunikasjon mellom politisjefen og den militære sjefen er i så måte viktig for et godt resultat.

I det videre arbeidet med å utforme mer detaljerte bestemmelser med hjemmel i loven vil departementet be Forsvarssjefen om en gjennomgang av den militære instruks for å se om det er hensiktsmessig med en større grad av harmonisering mellom de to regelverkene. Uansett vil felles øving og trening være viktig også med tanke på regler for våpenbruk. Slik trening vil blant annet bidra til å klarlegge hvilke av Forsvarets kapasiteter som er best egnet som bistandsressurs i ulike scenarier.

4 Gjeldende rett

4.1 Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag.

Som redegjort for i høringsnotatets punkt 3, er ansvarsforholdet mellom Forsvaret og politiet omtalt både i Prop. 73S (2011-2012) *Et forsvar for vår tid*, i Meld.St.29 *Samfunnssikkerhet* og i Meld.St.21 *Terrorberedskap* og det vises til omtalen av og relevante sitater fra disse dokumentene i høringsnotatets punkt 3.

Forsvaret er i dag ansvarlig for å avverge slike terroranslag.

Slike situasjoner kan oppstå uten forvarsel og tiden til å skaffe seg en situasjonsforståelse vil være svært kort. Dette innebærer at det i realiteten at man ikke kan forvente at det vil være tid å konstatere om handlingen skjer som ledd i terror eller som et væpnet angrep og det er meget viktig at ansvaret er klarlagt på forhånd. Håndtering av slike episoder forutsetter dessuten evne til kontinuerlig luftovervåking, tidskritisk ledelse og eventuelle maktmidler som jagerfly og luftvern, kapasiteter som kun Forsvaret besitter. Det er derfor Forsvaret som har ansvaret for dette. Det tilligger forsvarsministerens

konstitusjonelle ansvar å implementere regelverk for å gjennomføre slike oppdrag. Slikt regelverk er besluttet og implementert. Bestemmelser om overordnet ansvar, herunder om at beslutningsmyndigheten i slike saker som hovedregel tilligger forsvarsministeren, finnes i lovforslagets § 4.

For øvrig er konseptet sikkerhetsgradert og vil ikke bli omtalt videre i høringsnotatet.

4.2 Kongelig resolusjon av 22. juni 2012 nr. 581 Instruks om Forsvarets bistand til politiet

Kongelig resolusjon av 22. juni 2012 nr. 581 Instruks om Forsvarets bistand til politiet erstattet Instruks om Forsvarets bistand til politiet av 2003.

I det følgende gjøres rede for instruksens innhold som gjeldende rett på området.

4.2.1 Kapittel 1. Formål og virkeområde

Formålet med instruksens er å fastsette bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet og gi aktuelle sjefer i Forsvaret og i politiet retningslinjer for prosedyrer, samhandling og anmodning om bistand, jf. § 1.

Instruks om Forsvarets bistand til politiet gjelder for Forsvarets bistand i fred, krise og krig, jf. § 2. Med bistand menes enhver form for støtte i form av personell og/eller materiell.

4.2.2 Kapittel 2. Forutsetninger for bistand, ansvar og ledelse mv.

4.2.2.1 Forutsetninger for bistand

Det foreligger to grunnleggende forutsetninger for bistand. For det første er det en forutsetning at bistanden som gis er forenlig med Forsvarets primære oppgaver, jf. § 5 (1).

For det andre skal politiets egne personell- og materiellmessige ressurser normalt være uttømt eller funnet utilstrekkelige for å løse oppdraget, jf. § 5 (1). Bakgrunnen for denne presiseringen er at politiet først og fremst skal løse oppdraget gjennom bruk av egne ressurser og at det skal være en viss terskel for å be om bistand fra Forsvaret all den tid bistand nødvendigvis vil gå på bekostning av utførelsen av Forsvarets primære oppgaver. Terskelen ble imidlertid forsøkt senket noe i gjeldende instruks sammenliknet med instruksens fra 2003. I instruksens av 2003 het det at politiets egne ressurser må ha vist seg ikke å strekke til. I gjeldende instruks kan politiet be om bistand allerede idet politiet har kunnskap om at oppdraget kun kan løses gjennom bruk av ressurser som politiet for eksempel ikke har eller som ikke er tilgjengelige (funnet utilstrekkelige for å løse oppdraget), men som Forsvaret har tilgjengelig. Det vises for øvrig til det som er skrevet i punkt 4.2.3.6 og 4.2.4.4 vedrørende krav om umiddelbar dialog i bistandssaker.

Gjeldende instruks § 5 (1) skal, selv om ordlyden ikke direkte støtter dette i dag, tolkes dithen at det skilles mellom krisesituasjoner og situasjoner med forhåndsplanlagt bistand og at forutsetningene for Forsvarets bistand er noe forskjellig avhengig av hvilke situasjon man står overfor. Departementet sendte et brev til Forsvaret den 11. oktober 2012 hvor det presiseres at § 5 skal tolkes som nevnt over. I krisesituasjoner stiller Forsvaret som utgangspunkt alle sine kapasiteter til disposisjon for bistandsoppdrag uten en forutgående vurdering av om politiets ressurser er uttømt eller funnet utilstrekkelige for å løse oppdraget, slik det ble gjort 22. juli 2011. Det vises for øvrig til definisjonene i instruksens § 3.

Ved forhåndsplanlagt bistand er imidlertid den klare hovedregel fortsatt at politiets ressurser først skal være uttømt eller vurdert til å være utilstrekkelige for å løse oppdraget. Det presiseres at politiets ressurser allerede på forhånd, altså i det bistandsbehovet aktualiseres, kan være vurdert som utilstrekkelige for å løse oppdraget. Det er for øvrig viktig å presisere at instruksens i utgangspunktet ikke pålegger Forsvaret en plikt til å yte bistand til politiet. Om Forsvaret skal yte bistand til bero på en helhetsvurdering, som omfatter både juridiske, politiske og operative krav og behov.

4.2.2.1.1 Vilkår for at bistand gis

§ 5 (2) regulerer Forsvarets muligheter til å sette vilkår for bistanden som gis. Vilrårene kan settes av sikkerhetsmessige, kommandomessige og/eller operative årsaker. Eksempler kan være krav om at aktuelt personell i Forsvaret tildeles begrenset politimyndighet eller at det settes begrensinger for landing i visse områder eller i visse situasjoner ved bruk av Forsvarets helikoptre.

4.2.2.1.2 Vakt og sikring

Forsvarets personell skal, som ledd i alminnelig bistand, jf. § 5 (3), som hovedregel ikke bli satt til vakt- og sikringsoppdrag som vil innebære kontakt med sivilbefolkningen.

Bestemmelsen er på ene siden tolket slik at Forsvaret kan bistå med vakt og sikring i forbindelse med naturkatastrofer, typisk flom eller ras. Forsvaret kan i slike tilfeller forestå vakt og sikring for å hindre folk i å ta seg inn i flom- eller rasutsatt område. Den vakt og sikring som Forsvaret bedriver i disse tilfellene må i stor grad kunne sees som informasjonsvirksomhet. Bruk av begrenset makt fra Forsvarets side i slike tilfeller kan ikke utelukkes, men vil til dels bero på om Forsvarets personell er tildelt begrenset politimyndighet og dels bero på øvrige retningslinjer gitt av politiet (som har overordnet ledelse av operasjonen).

Bestemmelsen er på den andre siden tolket dithen at Forsvaret ikke kan bistå politiet med vakt og sikring som har som hovedformål å hindre eller bekjempe kriminalitet.

Det er utvilsomt at Forsvaret kan bistå med vakt og sikring i forbindelse med håndhevelsesbistand, typisk i form av objektsikring, og det er lang og fast praksis for at slik bistand faller utenfor forbudet i Grunnlovens § 99 annet ledd.

4.2.2.2 *Ansvar og ledelse*

Politimesteren som anmoder om bistand fra Forsvaret har overordnet ledelse av operasjonen og skal påse at midler som tas i bruk under operasjonen, både av politiet og av Forsvaret, ikke overskrider rettslige eller andre grenser satt for politiets virksomhet. § 6 sier for eksempel at regelverk om utøvelse av politimyndighet, herunder politiets våpeninstruks, gjelder så langt de passer for militært personell som bistår politiet. Det vises til omtalen av forholdet mellom Tjenestereglement for Forsvaret klasse 5, undergruppe 562 avsnitt C om militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler i fredstid og politiets våpeninstruks i punkt 3.5.2.7.

4.2.2.2.1 *Begrenset politimyndighet*

For det andre kan politimesteren også gi andre nødvendige retningslinjer hva gjelder gjennomføringen av bistandsoppdraget, herunder tildele begrenset politimyndighet. Begrenset politimyndighet tildeles til den som har et oppdrag hvor offentlige interesser tilsier at vedkommende utstyres med politimyndighet på et begrenset område. Politilovens § 20 tredje ledd gir adgang for tildeling av politimyndighet til andre enn politiet. Denne politimyndigheten begrenses på ulike måter; geografisk, tidsmessig eller til bestemte gjøremål/funksjoner.

Det vises til at blant annet Kystvaktens personell og personell i grensevakten ved Garnisonen i Sør-Varanger er tildelt begrenset politimyndighet med bakgrunn i den myndighetsutøvelse de hver dag utfører på vegne av andre myndigheter, herunder politiet. For øvrig skjer tildeling av begrenset politimyndighet på behovs basis i tråd med ovennevnte bestemmelse i politiloven.

Politimesteren skal i tillegg forsikre seg om at Forsvarets personell er tilstrekkelig trent i hva det for eksempel innebærer å inneha begrenset politimyndighet og at de er godt kjent med hvilke muligheter og begrensninger som ligger i politiets våpeninstruks. Det er for øvrig slått fast i bistandsinstruksen § 7 (2) at både Forsvaret og politiet skal sørge for at personell med relevante funksjoner til enhver tid mottar opplæring i bistandsinstruksen og eventuelle utfyllende bestemmelser og interne retningslinjer, jf. instruksens § 4.

Det er viktig å skille mellom begrenset politimyndighet, som Forsvarets personell som hovedregel tildeles på ad hoc-basis for gjennomføring av konkrete bistandsoppdrag, og militær politimyndighet, som reguleres i lov av 20. mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i det militære forsvar med forskrift fra 1993 om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar. Hvem som har militær politimyndighet reguleres i lovens § 1. Militær politimyndighet gjelder som hovedregel kun på «militært område eller umiddelbar nærhet av det. Militært område omfatter også militært fartøy eller transportmiddel. Militær politimyndighet kan også utøves overfor den som opptrer i strid med forbud gitt i medhold av § 1 i lov av 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter.», jf.

lovens § 1. Militær politimyndighet kan for øvrig gjøres gjeldende overfor militært personell uansett hvor de måtte befinne seg.

Forskriften, som nevnt over, sitt punkt 9 lyder:

«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.»

Det er ikke harmoni mellom forskriftens punkt 9, 2. setning og lovforslaget. Etter lovforslaget kan Forsvaret, når de bistår politiet typisk med objektsikring som er tilfellet etter 2. setning, tildeles begrenset politimyndighet. Forsvarets personell skal altså ikke benytte militær politimyndighet for dette oppdrag. Departementet vil i det videre arbeidet med lovforslaget foreta en gjennomgang av lov og forskrift om militær politimyndighet for i større grad å harmonisere disse med lovforslaget.

4.2.2.3 Forsvarets bistand er en selvstendig bistandsoperasjon

Det er viktig å presisere at Forsvarets bistand gjennomføres som en selvstendig bistandsoperasjon under ledelse av en militær sjef, jf. § 6 (5) og (6). I dette ligger at Forsvarets og politiets enheter ikke skal inkorporeres i hverandre under operasjonen. Selv i situasjoner hvor de skal settes inn mot samme objekt, typisk mot en farlig person eller et objekt som skal sikres mot terror, skal enhetene gis samordnede, men klart adskilte oppdrag. Oppdragene skal løses under henholdsvis militær sjef og sjef for politienheten, men direkte underlagt politiets operasjonsleder. Eksempelvis kan Forsvaret besørge vakthold og sikring av det området hvorpå den farlige personen befinner seg, men politiet skal foreta selve pågripelsen.

Instruksen regulerer ikke på hvilket nivå ledelsen skal skje, snarere må dette bero på en konkret, operativ vurdering i den enkelte bistandssituasjon. Den militære sjefen har ansvaret for å koordinere alle militære enheter engasjert i oppdraget og skal også implementere politiets oppdrag gjennom egen militær ordre.

Det er viktig å presisere at Forsvaret kan sette begrensninger i politiets rett til å avbryte gjennomføring av et oppdrag som Forsvaret har iverksatt og at det kan lages egne engasjementsregler for gjennomføring av Forsvarets bistandsoperasjon, jf. bistandsinstruksens § 5 (2). Operasjonslederen kan heller ikke beordre gjennomført oppdrag som Forsvarets personell ikke kan gjennomføre av hensyn til eget internt regelverk, for eksempel interne regler for landing med helikopter. Forsvarets fartøysjef vil alltid ha siste ord når det gjelder flysikkerhetsmessige forhold. Det er svært viktig at slike eventuelle begrensninger og at utarbeidede engasjementsregler for Forsvaret er kjent for politimester og operasjonsleder ved planlegging av og senest før bistandsoppdraget iverksettes.

4.2.2.3.1 Etterforskning av situasjoner med bistand fra Forsvaret. Forholdet mellom disiplinærmessig reaksjon og straff.

I et beredskapsperspektiv må det legges til grunn at et terroranslag mot norske interesser, slik som oljeinstallasjoner vil kunne utløse omfattende etterforskning, ikke bare av det straffbare angrepet, men formentlig også av politiets innsats, særlig dersom det oppstår alvorlig personskade eller liv går tapt.

Etterforskningen vil også kunne rette seg mot innsatsen fra Forsvarets personell som bistår politiet, både i disse og andre situasjoner.

Slik etterforskning, hvor det pretenderes at ansatte i politiet og påtalemyndigheten har begått straffbart forhold i tjenesten, skal i tråd med dagens praksis ledes av Spesialenheten for politisaker, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006. Når det gjelder Forsvarets personell med tildelt begrenset politimyndighet, som har bistått politiet under oppdraget, faller disse ikke umiddelbart under samme ordning, jf samme rundskriv fra Riksadvokaten. Riksadvokaten forbeholder seg retten til i hvert enkelt tilfelle å foreta en konkret vurdering av om også Forsvarets personell skal etterforskes av Spesialenheten.

Det militære personellet vil under enhver omstendighet være underlagt Forsvarets disiplinærsystem. Det kan ilegges disiplinære reaksjoner for både forsettlig og uaktsomme forhold som omfattes av lov om militær disiplinærmyndighet. En disiplinær reaksjon regnes ikke som straff i rettslig forstand. Det må likevel utvises stor grad av tilbakeholdenhet med både å illegge straff og en disiplinær reaksjon for samme forhold for å unngå problematikken knyttet til dobbel straffbarhet. Dette er søkt løst i disiplinærloven ved at refselse bare bør brukes dersom spesielle forhold gjør en forføyning nødvendig når et anmeldt forhold er straffbart etter borgerlig lov og undergitt offentlig påtale, eller begjæres påtale av fornærmede, jf disiplinærloven § 10 første ledd.

I tillegg kan en risikere at et forhold hverken refses eller fører til tiltale. Dette er regulert slik at dersom påtalemyndigheten ikke reiser straffesak, kan refselse ilegges eller iverksettes etter at saken har vært forelagt for krigsadvokat, førstekrigsadvokat eller generaladvokaten, jf disiplinærloven § 10 tredje ledd.

4.2.2.4 Øvelser, opplæring og planverk

Bistandsinstruksen skal øves både på etatsnivå og på departementsnivå, jf. § 7. Bestemmelsen om øvelser på departementsnivå var ny i instruksen av 2012 og skal gjennomføres minimum en gang i året. Både Forsvaret og politiet skal sørge for at aktuelt personell har opplæring i bistandsinstruksen og annet relevant regelverk, typisk politiets våpeninstruks.

4.2.2.5 Kostnadsdekning

Instruksen av 2003 hadde ingen bestemmelser om kostnadsdekning. Foredraget til den kongelige resolusjonen av 2003 sa imidlertid følgende:

”Gjeldende hovedregel om at Forsvarets utgifter knyttet til bistandsoppdrag kompenseres av anmodende politimyndighet, videreføres.”

Spørsmålet om dekning av Forsvarets merkostnader ved bistand ble omtalt i St.meld. nr. 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning* der det på side 71-72 fremgår at

«Merkostnadene ved Forsvarets bidrag til det sivile samfunn for å ivareta akutte samfunnssikkerhetsbehov, herunder også Forsvarets bistand til politiet i henhold til bistandsinstruksen, skal som hovedregel dekkes av Forsvaret med mindre annet blir fastsatt eller særskilt avtalt i det enkelte tilfelle. Dersom Forsvaret yter bistand utover akuttfasen, skal merkostnadene kompenseres av anmodende instans.»

Dette prinsippet ble instruksfestet da ny bistandsinstruks ble fastsatt i 2012, jf. instruksens § 8 og definisjonene i § 3.

Forsvaret skal, i tråd med instruksens § 8, dekke egne merkostnader ved bistand i akuttfasen av akutte samfunnssikkerhetsbehov. Det presiseres at § 8 gjelder for all den bistand Forsvaret yter politiet, herunder bistand til politiet etter kystvaktloven § 17 (1) og (3). Bestemmelsen gjelder imidlertid ikke for den myndighetsutøvelse Kystvakten utøver med hjemmel i kystvaktloven §§ 9-12 og heller ikke den myndighetsutøvelse (grensekontroll) Forsvaret utøver på vegne av politiet på landegrensen mellom Norge og Russland.

Begrepene «akuttfasen» og «akutte samfunnssikkerhetsbehov» er definert i § 3. Med merkostnader menes kostnader Forsvaret ellers ikke ville ha hatt, men som påløper som følge av bistandsoppdraget. Dersom merkostnadene påløper ved bistand før eller etter akuttfasen, eller i en situasjon som ikke dreier seg om å ivareta akutte samfunnssikkerhetsbehov, skal anmodende instans (det vil si politiet) dekke Forsvarets merkostnader ved bistandsoppdraget.

Noe annet kan imidlertid være bestemt i det enkelte tilfelle, jf. § 8 (1) første setning. Det kan eksempelvis være inngått nærmere avtaler mellom politiet og Forsvaret om kostnadsdekningen og det kan ved særskilt omfattende bistand være aktuelt å dekke Forsvarets merkostnader ved tilleggsbevilgning

Bestemmelsens 2. ledd gjelder i de tilfeller hvor politiet fremsetter en anmodning om bistand på vegne av en annen instans. Det jobbes parallelt med ny instruks om Forsvarets bistand til andre offentlige myndigheter enn politiet.

§ 8 (3) 1. setning har en bestemmelse som dekker situasjoner med tolkningstvil med hensyn til om man befinner seg i en akuttfase eller liknende. Slik tolkningstvil skal løses i dialog mellom FD og Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Også ved bistand til forhåndsplanlagt forebyggende sikkerhet, typisk i forbindelse med høyprofilert statsbesøk, skal FD og JD gi sentrale føringer etter dialog.

Kostnadsdekning foreslås ikke omfattet av loven, men vil reguleres i departementets Utfyllende bestemmelser, jf. lovforslagets § 11 og da uendret i forhold til bestemmelsen i dagens instruks.

4.2.3 Bistandsformene

Bistandsinstruksen opererer med to hovedformer for bistand – alminnelig bistand og håndhevelsesbistand. Det vil i det følgende gjøres nærmere rede for de to bistandsformene, herunder blant annet hva de omfatter, hvordan og av hvem anmodninger om bistand fremsettes og avgjøres og om kravene til innholdet i bistandsanmodning.

4.2.3.1 *Kapittel 3. Alminnelig bistand*

Instruksens kapittel 3 inneholder en nærmere beskrivelse av alminnelig bistand.

I gjeldende instruks slo man sammen bistandsformene fra tre i 2003-instruksen (operativ bistand, administrativ bistand og håndhevelsesbistand) til to. Det som tidligere het operativ bistand og administrativ bistand er slått sammen og heter nå alminnelig bistand.

Med alminnelig bistand, jf. § 9, menes:

- a) bistand 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 oppdragsløsning,
- b) bistand i forbindelse med ulykker (herunder søk etter personer som antas å være omkommet), naturkatastrofer og liknende situasjoner og
- c) bistand i forbindelse med uskadeliggjøring eller fjerning av eksplosiver og liknende.

§ 9 a) Transportbistand eller annen administrativ bistand i form av særskilt teknisk kapasitet eller kompetanse

Denne bestemmelsen innebærer at Forsvaret for det første kan yte bistand til politiet i form av ren transportkapasitet. Et eksempel er 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.

Bestemmelsen åpner for øvrig for bistand fra Forsvaret når det gjelder teknisk kapasitet og kompetanse. Typiske eksempler er bistand i form av faglig rådgivning og annen støtte fra Forsvarets skredeksperter eller Forsvarets IKT-eksperter.

Det understrekes i bestemmelsen at dersom bistanden direkte involverer den militære bistandsenheten i den politioperative oppdragsløsningen, skal bistanden heller behandles etter reglene om håndhevelsesbistand, se nærmere punkt 4.2.4. Et typisk eksempel er dersom Forsvarets helikopter med mannskap ikke bare skal frakte Beredskapstroppen fra et sted til et annet, men at det er behov for helikopter som ildstøtteplattform. Se for øvrig omtalen av den generelle regelen om når anmodninger om alminnelig bistand heller skal behandles som anmodninger om håndhevelsesbistand i punkt 4.2.3.6.

§ 9 b) Bistand i forbindelse med ulykker (herunder søk etter personer som antas å være omkommet), naturkatastrofer og liknende situasjoner

Forsvarets innsats i forbindelse med søk etter overlevende dekkes av den såkalte Organisasjonsplan for Redningstjenesten i Norge vedtatt ved kongelig resolusjon 4. juli 1980, som det ikke vil bli gjort nærmere rede for her.

Når det gjelder naturkatastrofer, typisk flom, orkan, skogbrann eller skred, har Forsvaret ofte bistått politiet, som da ivaretar sitt ansvar etter politiloven § 27 (3), både i form av utstyr som militære spesialfartøyer, typisk spesielle kjøretøy, og i form av mannskaper som eksempelvis fyller sandsekker eller mannskaper som står vakt for å hindre at personer kommer inn i område med flom eller skogbrann. Når det for øvrig gjelder spørsmålet om Forsvarets bistand i forbindelse med vakt og sikring vises det til omtalen i punkt 4.2.2.1.2.

Gjennom uttrykket liknende situasjoner har man opprettet en sikkerhetsventil for tilfeller som ikke uten videre kan karakteriseres som ulykker eller naturkatastrofer, eksempelvis ildspåsettelse eller pandemi.

§ 9 c) Bistand til uskadeliggjøring eller fjerning av eksplosiver eller liknende

Forsvaret bistår jevnlig politiet med uskadeliggjøring eller fjerning av eksplosiver eller liknende. Dette er den bistanden iht bistandsinstruksen som politiet anmoder Forsvaret oftest om, med et par hundre tilfeller i året. Bistanden gis både ved funn av eksplosiver fra våre dager, herunder ved konkrete bombetrusler, og i situasjoner hvor man kommer over eksplosive etterlatenskaper fra 2. verdenskrig. Når det avdekkes eksplosiver som utgjør en fare for liv, helse og alminnelig ferdsel, er det et offentlig ansvar å fjerne risikoen som eksplosivene representerer. Funn av eksplosiver meldes til politiet, som kan be Forsvaret om å bistå med å få ryddet eksplosivene slik at de ikke lenger utgjør en fare.

Uttrykket «eller liknende» er tatt med for å hindre en uønsket avgrensning. Slik bistand kan omfatte uskadeliggjøring eller fjerning av ulike stoffer med eksplosivfare som sprengstoff, krutt, ammunisjon, miner, bomber, tenmidler m.m.

4.2.3.1.1 Bistandsanmodningens innhold

§ 10 inneholder en nærmere beskrivelse av hva en anmodning om alminnelig bistand skal inneholde, herunder en kort orientering om situasjonen og om den bistand som anses nødvendig, angivelse av antatt varighet og andre relevante opplysninger. Med andre relevante opplysninger menes for eksempel nødvendige spesifikasjoner ved behov for utlån av Forsvarets materiell. Dersom Forsvaret skal bistå politiet med bro-kapasitet kan en relevant opplysning være hvor mange tonn broen skal måtte tåle.

4.2.3.1.2 Prosedyrene for anmodning om alminnelig bistand

§ 11 gir nærmere regler for prosedyrene for anmodning om alminnelig bistand.

Bistandsanmodninger skal fremsettes så snart som mulig. Det foreligger derfor en gjensidig plikt for Forsvaret og politiet til uten opphold å kontakte hverandre dersom en situasjon oppstår som kan innebære behov for alminnelig bistand. Dette skal gjøres om enn bare for å få bekreftet at det ikke vil være behov for bistand.

Politiet fremsetter sin anmodning til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og FOH skal uten opphold ta stilling til anmodningen og videreformidle sin beslutning til politiet.

Dersom sikkerheten til Forsvarets personell kan settes i fare, dersom bistanden reiser politiske eller prinsipielle problemstillinger eller dersom bistanden er av betydelig omfang gjelder i stedet prosedyrene for håndhevelsesbistand, se punkt 4.2.4. At prosedyrene for håndhevelsesbistand skal følges betyr ikke nødvendigvis at bistanden endelig skal karakteriseres som håndhevelsesbistand. Bestemmelsen innebærer at anmodningen om bistanden skal løftes til departementsnivå, både i Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet, for nærmere vurdering.

4.2.3.1.3 Hastesaker

Hastesaker behandles i § 12, hvor det klart fremgår at Forsvaret kan påbegynne planlegging og forberedelser uten å avvente formell beslutning fra FOH eller FD om at bistand skal ytes. Med «forberedelser og planlegging» menes det arbeidet som må gjøres internt i Forsvaret blant annet for å kartlegge hvilke enheter som er aktuelle for det konkrete oppdraget og eventuelt igangsette forberedende tiltak for at disse skal bli klare til innsats uten at dette innebærer en iverksettelse av et potensielt oppdrag. Innholdet i planlegging og forberedelser vil for øvrig bero på det konkrete bistandsbehovet, dets omfang, ressursbehov, varighet og liknende.

4.2.3.2 Kapittel 4. Håndhevelsesbistand

Med håndhevelsesbistand, jf. § 13, menes bistand

- a) med ettersøking og pågripelse av farlige personer når det er nødvendig for å avverge nærliggende fare for noens liv eller helse. Den militære innsatsen skal som hovedregel konsentreres om vakthold, sikring og dekning, mens politiet bør foreta den aktive pågripelsen.
- b) ved fare for anslag av omfattende eller særlig skadevoldende karakter rettet mot vesentlige samfunnsinteresser og til forebygging og bekjempelse av slike, herunder kan Forsvaret blant annet bistå politiet i forbindelse med vakthold og sikring av objekter og infrastruktur.

§ 13 a) Bistand til ettersøking og pågripelse av farlige personer

Når det gjelder bistand til ettersøking og pågripelse av farlige personer presiseres det at bistanden som hovedregel skal bestå i vakt og sikring, mens politiet foretar den aktive pågripelsen av den farlige personen.

§ 13 b) Bistand til forebyggelse og bekjempelse av terroranslag

Bestemmelsen gir Forsvaret rett til å bistå politiet med forebyggelse og bekjempelse av terroranslag i Norge. Bistanden kan blant annet bestå i bistand i form av Forsvarets spesialstyrker, bistand av Forsvarets helikopter som ildstøtteplattform og innsetting av styrker i skarp situasjon (og ikke kun som transportmiddel fra et sted til et annet, se punkt 4.2.3.1) samt vakthold og sikring av objekter og infrastruktur.

4.2.3.2.1 Bistandsanmodningens innhold

§ 14 inneholder en nærmere beskrivelse av hva en anmodning om håndhevelsesbistand skal inneholde. For det første skal anmodningen inneholde en kort orientering om situasjonen og om hvilke typer oppdrag man ønsker bistand til å løse. For det andre skal det angis en antatt varighet av oppdraget, noe som ofte vil være vanskelig, om ikke umulig. For det tredje og siste skal anmodningen inneholde andre relevante opplysninger, som i § 14 er eksemplifisert til å gjelde om bevæpning av militært personell anses nødvendig. Bevæpning av Forsvarets personell kan settes som forutsetning for at anmodningen innvilges.

4.2.3.2.2 Prosedyrer ved anmodning om håndhevelsesbistand og hvilke vurderinger som foretas på departements- og direktoratsnivå

Når det gjelder prosedyrene ved anmodning om håndhevelsesbistand påhviler det Forsvaret og politiet likelydende ansvar som i § 11 (1) om umiddelbar dialog.

For øvrig er prosedyrene annerledes enn ved anmodning om alminnelig bistand idet anmodning om håndhevelsesbistand skal gå fra politiet via Politidirektoratet til JD.

Det konstitusjonelle ansvaret for en bistandsoperasjon er delt mellom Forsvarsministeren og Justis- og beredskapsministeren. Mens Forsvarsministerens konstitusjonelle ansvar er begrenset til Forsvarets virksomhet ved den aktuelle bistandsoperasjonen, har Justis- og beredskapsministeren det konstitusjonelle ansvaret for politiet som har den overordnede ledelsen av operasjonen.

Dagens ordning er at JD vil ta en beslutning om at FD skal anmodes om håndhevelsesbistand. I en slik vurdering inngår juridiske og politiske aspekter. POD må ha vurdert om oppdraget kan gjennomføres med egne ressurser. POD må også tilkjenne sitt syn på hvorfor bistanden fra Forsvaret operativt sett vurderes som ønskelig og er den mest hensiktsmessige. Dersom JD konkluderer med at det er grunnlag for håndhevelsesbistand fra Forsvaret, sender JD anmodningen til FD.

FD vil, i samråd med Forsvarsstaben, foreta en selvstendig vurdering av om anmodningen skal imøtekommes. Denne vurderingen vil blant annet inkludere en vurdering av om Forsvaret har de etterspurte ressursene tilgjengelig, om

bistanden er i konflikt med utførelsen av Forsvarets primær oppgaver, og om politiets planlagte bruk av Forsvarets kapasiteter står i forhold til trening og kompetanse. Viktigst er at det alltid skal foretas en vurdering av de politiske og juridiske aspektene ved en eventuell militær maktanvendelse mot egne borgere, herunder må det vurderes om det er rimelig å pålegge militære mannskaper et oppdrag hvis risikoen er stor, eller oppdraget er særlig belastende. For å unngå tidstap igangsettes aktuelle vurderinger på departementsnivå umiddelbart etter at første varsel om en situasjon som kan medføre behov for bistand er mottatt. Dette skjer parallelt med innledende operative forberedelser i politiet og Forsvaret.

4.2.3.2.3 Hastesaker

§ 16 om hastesaker er likelydende som den overfor omtalte § 12, men omtaler kun formell beslutning fra Forsvarsdepartementet.

5 Redegjørelse for rettstilstanden i utvalgte land

5.1 Sverige

I Sverige reguleres Forsvarets bistand til politiet blant annet i «förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.» Denne regulerer Forsvarets bistand til alle offentlige myndigheter, og ikke bare politiet. Förordningen inneholder imidlertid en del begrensninger, blant annet kan ikke Försvarsmaktens personell bistå i situasjoner som medfører en risiko for at personellet vil måtte bruke tvang eller makt mot enkeltpersoner. Beslutningsmyndigheten for å kunne yte bistand er som hovedregel lagt til «Högkvarteret» (tilsvarende Forsvarets Operative Hovedkvarter i Norge). Ved bistand av mindre omfattende karakter kan beslutningen om bistand fattes på lavere nivå.

Bistand til politiet er videre lovfestet i lov om «Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (2006:343)» med tilhørende forskrift. Den svenske Försvarsmakten er i lovs form gitt i oppgave å bistå politiet i forbindelse med terroranslag. Hovedregelen etter loven er at tre vilkår må være oppfylt for at Rikspolisstyrelsen kan anmode Försvarsmakten om støtte i forbindelse med terrorbekjempelse. For det første må støtten fra Försvarsmakten 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, og for det tredje er det en forutsetning at regjeringen på forhånd har gitt sitt samtykke til slik støtte.

Unntatt fra hovedregelen er saker som haster og som kan sette menneskers liv og helse i fare, eller saker som kan medføre omfattende skade på eiendom. Her er regjeringens samtykke til at det anmodes om støtte ikke nødvendig. Rikspolisstyrelsen skal i slike tilfeller umiddelbart underrette regjeringen om at en anmodning er fremsatt. Regjeringen vil deretter så raskt som mulig vurdere

om anmodningen skal opprettholdes. I mellomtiden kan bistanden til politiet iverksettes og regjeringen må i så fall vurdere om den igangsatte bistanden skal stanses. I denne sammenheng er det viktig å ha i mente at den svenske statsforvaltningen er forskjellig fra den norske. I Sverige treffer regjeringen beslutning om slik bistand kollektivt, altså har ikke enkeltstatsråder et konstitusjonelt ansvar, og for at regjeringen skal kunne fatte en beslutning må minst fem statsråder være samlet.

Lov om «Forsvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (2006:343)» med tilhørende forskrift omfatter også luftbåren terrortrussel. Når det gjelder situasjoner i luftrommet presiseres det at Forsvarsmakten har et selvstendig ansvar for å identifisere og avverge krenkelser av svensk territorium, herunder svensk luftrom (förordningen (1982:756) om Forsvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m. (IKFN-förordning)).

Regjeringkansliet arbeider for tiden med en utredning om Forsvarsmaktens mulighet til å støtte politiet med helikopterkapasitet ved alvorlige hendelser. Oppdraget skal ferdigstilles 15. juni 2013.

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

5.2 Danmark

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

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 krisestyringsorganisasjon. Beredskapsstyrelsen er en myndighet under Forsvarsministeriet og har et koordineringsansvar i forhold til oppdatering og ajourhold av planen.

Ved større kriser etableres Nasjonal Operativ Stab under Rikspolitiets ledelse, hvis hovedoppgave det er å skaffe overblikk over situasjonen og koordinere innsats fra forskjellige etater.

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.

Håndtering av luftbårne terroranslag tilligger Forsvaret og skal anses dekket av kategori 1.

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 ande offentlige myndigheter, deles i Danmark inn i to kategorier:

1. alminnelig hjelp
2. særlig hjelp til Politiet

Alminnelig hjelp

Med alminnelig menes for eksempel bistand fra Forsvarets dykkere i forbindelse med søk etter savnede personer, akutt behov for eksplosivrydding og trafikkregulering. Alminnelig hjelp kan gis til alle sivile myndigheter, også politiet. Alle offentlige myndigheter kan anmode om hjelp direkte til Forsvaret. Private, for eksempel arrangøren av et sykkelritt, kan også be om hjelp, men anmodning om slik hjelp skal gå gjennom politiet.

Forsvaret tar selv beslutning om slik alminnelig hjelp skal gis. Med Forsvaret menes den myndighet som har kompetanse på det området det ønskes hjelp til.

Alminnelig hjelp til politiet utføres ubevæpnet i situasjoner hvor det ikke er risiko for at Forsvarets personell må foreta inngripen eller anvende makt overfor sivile.

Særlig hjelp til politiet

Med særlig hjelp menes typisk støtte til terrorbekjempelse, herunder gisselsituasjoner. I situasjonen i Ålbæk 6. januar 2013, hvor en norsk statsborger ble drept i en politiaksjon, bistod Forsvaret politiet med å anholde narkotikasmuglere.

Det er kun Rigspolitiet som kan anmode om særlig hjelp. Beslutning om å innvilge slik støtte tas i felleskap mellom Justitsministeriet og Forsvarsministeriet.

5.3 Finland

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

5.3.1 Bistand etter lovens § 1

Forsvaret kan med hjemmel i denne lovens § 1 yte bistand til politiet innenfor konkrete områder som ettersøking og pågripelse av personer, avstengning og

undersøking av plass eller område, trafikkdirigering, vakt hold av personer og eiendom, eksplosivrydding og for annet oppdrag hvor det er behov for Forsvarets spesialpersonell eller spesialmateriell.

Anmodninger om bistand etter § 1 fremsettes av Polisstyrelsen, jf. § 3. I hastesaker fremsettes anmodningen om bistand av sjefen for riksomfattende eller lokal politienhet eller av politisman som også er polisbefäl og som i tillegg er i ledelsesberedskap i aktuell politienheten eller i aktuelt politiområde. Polisstyrelsen skal uten opphold varsles om at slik anmodning er sendt.

Beslutningsmyndigheten hva gjelder bistand vil normalt ligge hos hovudstaben, som tilsvarende norsk forsvarsstab eller hos ledelsen av de ulike grenstaber (hær, sjø eller luft). I hastesaker kan beslutningen om å gi bistand fattes av garnisonssjefen eller lederen for truppavdelningen eller den militære enhetens sjef.

5.3.2 Bistand etter lovens § 4

Politiet har videre med hjemmel i lovens § 4 krav på å få nødvendig bistand fra Forsvaret som krever bruk av militære maktmidler for å forhindre brudd på eller avbryte gjennomføringen av et brudd på bestemmelser i strafflagens kapittel 34 a Om terroristbrott.

Militære maktmidler omfatter ikke bare militært personells personlige våpenutrustning, men også andre våpen og våpensystemer som kan brukes i forbindelse med et politioppdrag. De maktmidler som benyttes må stå i forhold til viktigheten og størrelsen av oppdraget, herunder hvor farlig motparten fremstår, øvrige ressurser som står til rådighet og øvrige omstendigheter. Det er uansett politiet som fatter beslutning om bruk av maktmidler for å løse oppdraget.

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

6 Redegjørelse for administrative og økonomiske konsekvenser

Lovforslaget bygger på gjeldende rett og vil etter departementets syn ikke medføre verken administrative eller økonomiske konsekvenser.

7 Merknader til de enkelte lovbestemmelsene

7.1 Til § 1

Bestemmelsen inneholder lovens formålsbestemmelse, hvor fokuset er effektive bidrag til samfunns- og statssikkerheten.

7.2 Til § 2

Bestemmelsen sier at lovens første del, som angår Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag, gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten. Den foreslåtte formuleringen lar denne delen av loven gjelde der Norge har jurisdiksjon etter folkeretten. Som utgangspunkt vil dette være luftrommet over norsk territorium. Imidlertid kan det etter omstendighetene også komme på tale å iverksette tiltak for å avverge et luftbåret terroranslag også utenfor norsk luftrom, f.eks. ved terroranslag rettet mot installasjoner på norsk kontinentalsokkel. Utenfor norsk luftrom vil luftfartøyet som utgangspunkt være underlagt flaggstatens eksklusive jurisdiksjon og inngripen mot luftfartøyet krever flaggstatens samtykke. Imidlertid anerkjenner folkeretten mulige grunnlag for andre stater til å gripe inn mot et luftfartøy. Dersom terroranslaget kan konstateres å utgjøre et væpnet angrep på Norge i FN-paktens forstand, vil retten til selvforsvar være utløst i henhold til FN-paktens artikkel 51. I tillegg anerkjenner også den alminnelige folkeretten, gjennom læren om nødvendighet, en adgang for stater til å begå handlinger som ellers ville ha vært folkerettsbrudd, men hvor omstendighetene i den konkrete situasjonen likevel gjør handlingen rettmessig. Det er meget snevre rammer for denne type handlinger. Blant annet kreves det at den ellers folkerettsstridige handlingen er den eneste måten staten kan beskytte en essensiell interesse mot en alvorlig og overhengende fare. I dette ligger også et krav om inngrepets forholdsmessighet i relasjon til den konkrete trusselen.

7.3 Til § 3

Bestemmelsen redegjør for definisjonene til lovens første del – luftbårne terroranslag.

Luftfartøyer som er på bakken omfattes ikke av lovforslagets definisjon.

7.4 Til § 4.

Bestemmelsen inneholder regler om overordnet ansvar, herunder at det er Forsvarsdepartementet som treffer beslutning om hvordan luftbårne terroranslag skal avverges, herunder gjennom bruk av makt, og at det er Forsvarets ansvar å gjennomføre selve oppdraget. Beslutningsmyndigheten etter § 4 kan delegeres fra statsråden i samsvar med alminnelige regler for delegering i forvaltningen. Tilsvarende gjelder for øvrig for beslutning om bistand til politiet etter §§ 5 siste ledd, 6, 7 eller 8. Det tas sikte på nærmere

regulering i Utfyllende bestemmelser etter lovutkastets § 11. Bestemmelsen inneholder også klare regler om blant annet forholdsmessighet ved bruk av makt for å løse oppdraget.

7.5 Til § 5.

Bestemmelsen redegjør for virkeområdet til lovens andre del – Forsvarets bistand til politiet. Henvisningen til «fred, krise og krig» er fjernet, men dette medfører ingen realitetsendring og loven er ment å gjelde i hele krisespekteret.

Det presiseres i bestemmelsens andre ledd nr. 4 at lovens annen del ikke gjelder for den myndighetsutøvelse som Forsvaret utøver på vegne av politiet på landegrensen mellom Norge og Russland. Denne myndighetsutøvelsen og Forsvarets bistand til politiet på denne delen grensen eller på øvrige deler av den norske landegrensen foreslås regulert i forslaget til grenselov som er under utarbeidelse.

Kystvaktens bistand til politiet etter kystvaktloven § 17 (1) og (3) omfattes ikke av loven.

Paragrafens siste ledd er en sikkerhetsventil og åpner opp for at bistand til politiet også kan gis i situasjoner som ikke er oppregnet i loven under alminnelig bistand, håndhevelsesbistand og etterretnings- og sikkerhetsbistand. Beslutningsmyndigheten vil i slike tilfeller ligge hos Forsvarsdepartementet og forutsetter en forutgående anmodning fra Justis- og beredskapsdepartementet

7.6 Til § 6.

Paragrafen omhandler bestemmelser om hva alminnelig bistand er. Oppregningen må anses uttømmende.

7.7 Til § 7.

Paragrafen omhandler bestemmelser om hva alminnelig bistand er. Oppregningen må anses uttømmende.

7.8 Til § 8.

Bestemmelsen inneholder regler om etterretnings- og sikkerhetsbistand. Oppregningen må anses uttømmende. Bestemmelsen presiserer at Forsvaret kun kan bistå etter bestemmelsen i den grad Politiets sikkerhetstjeneste selv kunne ha gjennomført handlingene etter eget rettsgrunnlag. Den presiserer også at slik bistand kun kan gjennomføres ved ekstraordinær innenlandsk sikkerhetstruende virksomhet som det tilligger Politiets sikkerhetstjeneste å forebygge og etterforske, og kun i situasjoner hvor bistand fra Etterretningstjenesten klart vil medføre en mer effektiv og hensiktsmessig oppdragsløsning.

7.9 Til § 9.

Bestemmelsen inneholder regler om forutsetninger for bistand.

§ 9 skal tolkes dithen at det skal skilles mellom krise-/akuttsituasjoner og situasjoner med forhåndsplanlagt bistand. At bestemmelsen skal tolkes slik fremkommer av brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvaret datert 11. oktober 2012. I krisesituasjoner stiller Forsvaret som utgangspunkt alle sine kapasiteter til disposisjon for bistandsoppdrag uten en forutgående vurdering av om politiets ressurser er uttømt eller vurdert til å være utilstrekkelige for å løse oppdraget, slik det ble gjort 22. juli 2011. Det settes imidlertid som forutsetning at bistanden fra Forsvaret vil bidra til at politiet kan løse sitt oppdrag på en raskere og mer effektiv måte enn ved bruk av politiets egne ressurser. Det vises for øvrig til definisjonene i instruksens § 3. Ved forhåndsplanlagt bistand er imidlertid den klare hovedregel fortsatt at politiets ressurser først skal være uttømt eller funnet utilstrekkelige for å løse oppdraget.

Hovedregelen om Forsvaret ikke skal bli satt til å utøve vakt- og sikringsoppdrag som kan innebære inngripende tiltak overfor sivilbefolkningen presiseres i bestemmelsens siste ledd.

7.10 Til § 10.

Bestemmelsen inneholder overordnede regler om ansvar og ledelse av en bistandsoperasjon og regulerer blant annet forholdet mellom politimesteren, som har det overordnede ansvar for operasjonen, og den militære sjef som leder det militære bistandsoppdraget.

Bestemmelsen regulerer videre politimesterens ansvar for å sørge for at operasjonen gjennomføres innenfor rettslige og andre grenser satt for politiets virksomhet, herunder politiloven og politiets våpeninstruks, og politimesterens adgang til å gi nødvendige retningslinjer for oppdraget, herunder å tildele begrenset politimyndighet ved behov.

7.11 Til § 11.

Denne bestemmelsen åpner for at Forsvarsdepartementet kan gi utfyllende bestemmelser til denne lov første del. Bestemmelsen åpner videre for at Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet kan gi utfyllende bestemmelser hva gjelder Forsvarets bistand til politiet.

Utfyllende bestemmelser i medhold av § 11 vil blant annet kunne omhandle slike prosedyrer som i dag er regulert i bistandsinstruksen §§ 11-12 og 15-16, herunder om på hvilket nivå i henholdsvis forsvarssektoren og justissektoren anmodninger skal behandles og spesielle prosedyrer i hastesaker.

Bestemmelsene foran i loven innebærer ikke noe avvik fra den alminnelige adgang til delegering internt i forvaltningen. I arbeidet med de utfyllende retningslinjer vil en ta utgangspunkt i de gjeldende bestemmelsene i bistandsinstruksen.

7.12 Til § 12.

Bestemmelsen sier at loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.

8 Lovforslag

Lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet

§ 1. *Formål*

Formålet med loven er å fastsette bestemmelser for å bidra til samfunns- og statssikkerheten ved å legge forholdene til rette for at Forsvaret effektivt kan avverge luftbårne terroranslag og bistå politiet i deres oppdragsløsning.

Første del. Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag

§ 2. *Virkeområde*

Lovens første del gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten.

§ 3. *Definisjon*

I denne lov forstås med:

Med luftbårne terroranslag menes handling hvor gjerningspersonen, norsk eller utenlandsk, ved bruk av norsk eller utenlandsk luftfartøy, har som formål å ramme mål med luftfartøyet eller luftfartøyene fra luften når handlingen kan forventes å forårsake store tap av menneskeliv eller store materielle ødeleggelser eller dersom handlingen rammes av bestemmelsene i lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig straffelov § 147 a.

Med luftfartøy menes enhver sivil flyvende innretning, bemannet eller ubemannet, drevet fram med motor eller ikke.

§ 4. *Overordnet ansvar*

Forsvarsdepartementet treffer beslutning om hvordan luftbårne terroranslag skal avverges, herunder bruk av makt. Det er Forsvarets ansvar å gjennomføre oppdraget.

Forsvaret skal ikke ta i bruk sterkere midler enn nødvendig for å avverge luftbårne terroranslag. De midler som anvendes må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, handlingens formål og omstendighetene for øvrig.

Annen del. Forsvarets bistand til politiet

Kapittel 1. Virkeområde

§ 5. *Virkeområde*

Denne lovens annen del gjelder for Forsvarets bistand til politiet, herunder Heimevernets bistand til politiet etter lov av 17. juli 1953 nr. 28 om Heimevernet (heimevernsloven) § 13.

Lovens annen del gjelder ikke for:

1. Kystvaktens bistand til politiet etter kystvaktloven § 17 (1) og (3) og Kystvaktens utøvelse av begrenset politimyndighet i medhold av kystvaktloven § 21 første ledd.
2. Utøvelse av militær politimyndighet i medhold av lov av 20. mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i det militære forsvar.
3. Den forebyggende sikkerhetstjeneste, jf. lov av 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste med utfyllende forskrifter.
4. Den etablerte grenseovervåking som Forsvaret utøver på vegne av politiet på landegrensen mellom Norge og Russland.

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

Kapittel 2. Alminnelig bistand

§ 6. *Alminnelig bistand*

Forsvaret kan bistå politiet med følgende typer alminnelig bistand:

- a) bistand med transport og annen bistand i form av særskilt teknisk kapasitet, materiell eller kompetanse som Forsvaret innehar og som ikke direkte involverer den militære bistandsenhet i den politioperative oppgaveløsning,
- b) bistand i forbindelse med ulykker, herunder søk etter personer som antas å være omkommet, naturkatastrofer og liknende situasjoner og
- c) bistand i forbindelse med uskadeliggjøring eller fjerning av eksplosiver og liknende.

Kapittel 3. Håndhevelsesbistand

§ 7. *Håndhevelsesbistand*

Forsvaret kan bistå politiet med følgende typer håndhevelsesbistand:

- a) med ettersøking og pågripelse av farlige personer når det er nødvendig for å avverge nærliggende fare for noens liv eller helse. Den militære innsatsen skal som hovedregel konsentreres om vakthold og sikring mens politiet bør foreta den aktive pågripelsen.
- b) forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur.

Kapittel 4. Etterretningsbistand

§ 8. Etterretnings- og sikkerhetsbistand

Etterretningstjenesten kan bistå Politiets sikkerhetstjeneste, eller andre rettshåndhevende myndigheter gjennom Politiets sikkerhetstjeneste, i form av informasjonsinnhenting, utveksling av informasjon, analysebistand, teknisk bistand og annen bistand med personell, materiell, utstyr og teknisk kompetanse i den grad Politiets sikkerhetstjeneste selv kunne ha gjennomført handlingene etter eget rettsgrunnlag. Slik bistand kan kun gjennomføres ved ekstraordinær innenlandsk sikkerhetstruende virksomhet som det tilligger Politiets sikkerhetstjeneste å forebygge og etterforske, og kun i situasjoner hvor bistand fra Etterretningstjenesten klart vil medføre en mer effektiv og hensiktsmessig oppdragsløsning.

Politiets sikkerhetstjeneste skal påse at bistanden ikke overskrider rettslige og andre grenser satt for Politiets sikkerhetstjenestes virksomhet.

Informasjon som Etterretningstjenesten innhenter eller kommer i besittelse av som følge av bistanden, er Politiets sikkerhetstjenestes eiendom. Informasjon om norske fysiske eller juridiske personer kan kun oppbevares av Etterretningstjenesten etter at bistandsoppdraget er avsluttet i den utstrekning lov 20. mars 1998 nr. 11 om Etterretningstjenesten § 4 annet ledd tillater det. For øvrig gjelder lov 20. mars 1998 nr. 11 om Etterretningstjenesten §§ 3-5 ikke for bistand etter paragrafen her.

Bestemmelsen gjelder tilsvarende for etterretnings- og sikkerhetsbistand fra andre deler av Forsvaret.

Kapittel 5. Forutsetninger for bistand og ansvar og ledelse

§ 9. Forutsetninger for bistand

Forsvaret kan bistå politiet dersom bistanden som ytes er forenlig med utførelsen av Forsvarets primære oppgaver. Det er videre en forutsetning at

bistanden fra Forsvaret bidrar til at politiet kan løse sitt oppdrag på en hurtigere og mer hensiktsmessig måte enn ved bruk av politiets egne ressurser.

Ved forhåndsplanlagt bistand skal politiets egne personell- og/eller materiellmessige ressurser normalt være uttømt eller vurdert til å være utilstrekkelige for å løse oppdraget.

Forsvarets personell skal som hovedregel ikke bli satt til vakt- og sikringsoppdrag som kan innebære inngripende tiltak overfor sivilbefolkningen. Unntak gjelder for håndhevelsesbistand etter kapittel 3.

§ 10. *Ansvar og ledelse*

Den politimesteren som anmoder Forsvaret om bistand har overordnet ledelse av operasjonen.

Forsvarets bistand gjennomføres som et selvstendig militært oppdrag, men under overordnet ledelse av politiet.

Politimesteren har overordnet ansvar for at midler som tas i bruk under bistandsoppdraget ikke overskrider rettslige og andre grenser satt for politiets virksomhet, jf. lov 8. april 1995 om politiet, og annet relevant regelverk. Det skal ikke tas i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhenktsmessige, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt. De midler som anvendes, må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig. Politimesteren gir i tillegg nødvendige retningslinjer og tildeler begrenset politimyndighet når det anses påkrevet.

Tredje del. Avsluttende bestemmelser

§ 11. *Utfyllende bestemmelser*

Forsvarsdepartementet kan gi nærmere bestemmelser om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet kan gi nærmere bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet.

§ 12. *Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.