



Innst. 326 L

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Prop. 79 L (2014–2015)

Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)

Til Stortinget

Sammendrag

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

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

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

- forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur,
- ettersøking og pågrepelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare, og

- ulykker, naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, eiendom og for å opprettholde ro og orden.

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

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

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

På bakgrunn av formålet med lovforslaget reguleres ikke alle sider ved Forsvarets bistand til politiet. Områder som ikke foreslås regulert i loven er blant annet forutsetninger for bistand, ledelse, hvem som beslutter bistand, opplæring av militært personell, kostnadsdekning mv. Disse områdene omtales således ikke i proposisjonen, selv om de var en del av høringen i 2013. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet vil sammen revidere gjeldende bistandsinstruks som følge av lovforslaget her og som en ytterligere oppfølging av innspill under høringen. Revisjonen av bistandsinstruksen vil involvere de berørte aktørene i både politi- og forsvarssektoren. Det tas sikte på å sette i kraft den nye lovbestemmelsen samtidig med revidert bistandsinstruks.

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

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Kari Henriksen, lederen Hadia Tajik og Lene Vågslid, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Hårek Elvenes, Peter Christian Frølich og Anders B. Werp, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirsten og Dagfinn Henrik Olsen, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, og fra Senterpartiet, Geir Inge Lien, viser til proposisjonen, og har følgende merknader:

Komiteen viser til at proposisjonens formål er å angi yttergrensene for Forsvarets potensielle maktbruk mot statens innbyggere, slik at lovkravet i Grunnlovens § 101 tredje ledd oppfylles.

Komiteen er av den oppfatning at Forsvaret kan være en uvurderlig ressurs for politiet i gitte situasjoner. Komiteen synes proposisjonens angivelse av aktuelle bistandsformer som Forsvarets skal kunne yte, og de nærmere vilkårene for når slik bistand kan ytes, er fornuftig.

Komiteen viser videre til at lovens innhold i det vesentlige følger samme struktur – herunder inndeling av bistandsformer – som den såkalte «bistandsinstruksen» gitt av regjeringen. Komiteen bemerker at det i lang tid har vært påpekt fra en rekke hold at bistandsinstruksen, som er en forskrift gitt av regjeringen, ikke har oppfylt Grunnlovens krav om at slike regler skal fastsettes i lov. Bistandsinstruksen kan ikke tjene som selvstendig hjemmel for maktbruk utover de rammene som Grunnloven § 101 tredje ledd setter, noe som gjør den foreslåtte lovendringen nødvendig for at Forsvarets personell skal være på trygg juridisk grunn i skarpe bistands-situasjoner.

Selv om Forsvaret har kunnet yte bistand til politiet med hjemmel i enkelte eksisterende enkeltbestemmelser, som for eksempel straffelovens nødvergebestemmelse, vil komiteen peke på at det likevel har hersket en viss usikkerhet om rekkevidden av Forsvarets adgang til å utøve makt ved bistand til politiet. Det vises i denne sammenheng til Gjörvkommisjonens kritikk av den manglende lovfestingen av rammene for Forsvarets bistand til politiet. Komiteen ser viktigheten av at yttergrensene for Forsvarets maktbruk mot statens innbyggere gjennom denne proposisjonen fastsettes av Stortinget gjennom åpen debatt og lovgivning, og ikke av regjeringen ved forskrift.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at Grunnloven § 101 tredje ledd forbyr bruk av militær makt mot egne borgere uten hjemmel i lov. Disse medlemmer har merket seg at formålet med lovforslaget er å oppfylle Grunnlovens krav om lovhjemmel for Forsvarets bruk av makt mot innbyggerne ved bistand til politiet, og således er en viktig angivelse av yttergrensene for Forsvarets potensielle maktbruk.

Disse medlemmer vil understreke at det er etablert lang og fast praksis for dagens former for bistand fra Forsvaret til politiet, regulert i instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen), fastsatt ved kongelig resolusjon 22. juni 2012. Disse medlemmer viser til at skiftende regjeringer har ansett dette å falle utenfor grunnlovsforbudet, og at det for disse former for bistand ikke har vært påkrevet med lov. Det er likevel etter disse medlemmers vurdering ønskelig å regulere en så viktig oppgave som Forsvarets bistand til politiet i egen lov. Disse medlemmer viser for øvrig til at Gjörvkommisjonen i NOU 2012:14 understreket at:

«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».

Disse medlemmer merker seg at innholdet i forslaget i det vesentlige er en presisering av allerede gjeldende praksis i henhold til instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen), fastsatt ved kongelig resolusjon 22. juni 2012 i lovs form. Disse medlemmer har merket seg proposisjonens angivelse av aktuelle bistandsformer som Forsvarets skal kunne yte, og de nærmere vilkårene for når slik bistand kan ytes. Disse medlemmer mener dette gir en ryddig lovmessig forankring av gjeldende instruks om forsvarrets bistand til politiet.

Når det gjelder de enkelte bestemmelser, vil disse medlemmer særskilt understreke viktigheten av at lovforslaget gir anvisning på i hvilke situasjoner militært personell kan anvende makt ved bistand til politiet. Disse medlemmer har merket seg at disse er:

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

Disse medlemmer vil for øvrig vise til at det kan være grunn til å stille spørsmål ved at forslaget legger opp til omfattende bruk av forskrift fremfor lov, særskilt knyttet til den til dels omfattende adgangen til bistand som gis i § 27 tredje og fjerde ledd.

Disse medlemmer understreker at det siden terroranslaget 22. juli 2011 har vært stor oppmerksomhet på å forbedre ivaretagelse av samfunnssikkerheten i Norge, herunder det sivil-militære samarbeidet og sikre de rettslige og praktiske rammene for mer effektiv bistand fra Forsvaret når politiet anmoder om det. Disse medlemmer viser til Prop. 73 S (2011–2012) Et forsvar for vår tid, samt Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet og Meld. St. 21 (2012–2013) Terrorberedskap.

Disse medlemmer har merket seg at når politiet anmoder om det, kan Forsvaret bistå med en rekke ulike og relevante kapasiteter. Dette kan for eksempel være helikoptertransport, sikring av viktige objekter og bistand fra Forsvarets spesialstyrker, eller fra Cyberforsvaret. Det er etter disse medlemmers syn derfor av særlig betydning at regjeringen Solberg nå følger opp ved å foreslå å regulere de lovmessige rammene for Forsvarets bistand til politiet. Disse medlemmer vil sterkt understreke at et lovverk som regulerer forsvarets bistand til politiet i egen lov vil bidra til stats- og samfunnssikkerheten. At dette fastslås i egen lov vil videre bidra til å fjerne enhver tvil om at forsvarets bistand til politiet er i strid med Grunnloven.

Det er etter disse medlemmers vurdering av stor viktighet at dette klargjøres i egen lov for å sikre at Forsvarets personell skal være på trygg juridisk grunn i skarpe bistandssituasjoner. Disse medlemmer vil videre vise til viktigheten av at det er presisert at Forsvaret også kan utøve makt når de utøver grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland og når Kystvakten yter bistand etter kystvaktloven § 17 første ledd, som er viktige sivile oppgaver som i stor grad ivaretas av Forsvarets personell.

Disse medlemmer viser til at en rekke områder ikke foreslås regulert i loven. Blant annet forutsetninger for bistand, ledelse, hvem som beslutter bistand, opplæring av militært personell, kostnadsdekning mv. Forslaget i høringsnotatet om å lovfeste etterretnings- og sikkerhetsbistand i forbindelse med et innenlandsk terroranslag eller ved annen innenlandsk sikkerhetstruende virksomhet følges ikke opp av regjeringen. Disse medlemmer merker seg at disse områdene ikke følges nærmere opp i denne proposisjonen, og forutsetter at regjeringen raskt vil følge opp dette på egnet måte.

Disse medlemmer viser til at det vil være meget uheldig om samarbeidet mellom landets hemmelige tjenester hindres av manglende gjennomfø-

ringskraft i avklaring av lovgrunnlaget for samarbeid mellom PST og E-tjenesten. Disse medlemmer etterlyser en større gjennomføringskraft fra regjeringen knyttet til å følge opp anbefaling 27, 28 og 31 fra Gjørsv-kommisjonens rapport, jf. NOU 2012:14. Disse medlemmer forutsetter videre at regjeringen, slik statsministeren tidligere har understreket, straks loven er vedtatt raskt vil sørge for en revidert bistandsinstruks som sikrer at lov om endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret) kan ikraftsettes.

Merknader fra utenriks- og forsvarskomiteen

Komiteens utkast til innstilling ble 15. mai 2015 oversendt utenriks- og forsvarskomiteen til uttalelse. Utenriks- og forsvarskomiteen opplyste i brev av 27. mai 2015 at de sluttet seg til justiskomiteens foreløpig avgitte innstilling og ikke hadde ytterligere merknader.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)

I

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

§ 20 nytt femte ledd skal lyde:

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

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

§ 20 nytt åttende ledd skal lyde:

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

Ny § 27 a skal lyde:

§ 27 a Bistand fra Forsvaret

Etter anmodning kan Forsvaret bistå politiet ved

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

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

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

Kongen gir nærmere bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i justiskomiteen, den 2. juni 2015

Hadia Tajik

leder

Peter Christian Frølich

ordfører