



Kai Spurkland

FORSVARETS BISTAND TIL POLITIET

Rettslige rammer for operativ bistand
fra Forsvaret til politiet

FORSVARETS BISTAND TIL POLITIET

Kai Spurkland

FORSVARETS BISTAND TIL POLITIET

*Rettslige rammer for operativ bistand
fra Forsvaret til politiet*

Universitetsforlaget

© Universitetsforlaget 2021

ISBN 978-82-15-04992-2

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med rettighetshaverne er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel.

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

Universitetsforlaget AS
Postboks 508 Sentrum
0105 Oslo

www.universitetsforlaget.no

Omslag: Universitetsforlaget / Sissel K. Tjernstad

Sats: ottaBOK

Trykk og innbinding: 07 Media – 07.no

Boken er satt med: Times LT Std 11/13

Papir: 90 g Amber Graphic

*«Jeg stod hardt på at Forsvaret ikke
under noen omstendigheter skulle settes inn
mot demonstrantene i Stilla som protesterte mot
utbyggingen – verken direkte
eller indirekte»*

*«Jeg ble oppfattet som steil,
både i regjeringen og av publikum,
og er sjelden blitt så utskjelt både i åpne
og anonyme brev»*

Forsvarsminister Thorvald Stoltenberg
om Altautbyggingen i 1979–1981.¹

1 Thorvald Stoltenberg, *Det handler om mennesker*, Gyldendal Norsk Forlag 2001, s. 176.

Forord

Denne boka bygger på min doktoravhandling fra 2020. Innholdet er i det vesentligste det samme som i avhandlingen, men jeg har gjort enkelte endringer for å gjøre innholdet mer tilgjengelig. Metodekapittelet i avhandlingen er i sin helhet tatt ut fordi dette hovedsakelig beskriver forutsetningene for drøftelsene og derfor i begrenset grad er nødvendig for for å tilegne seg det øvrige innholdet. Jeg har også kuttet noe ned på den generelle behandlingen av enkelte temaer som ikke er nødvendig for å følge argumentasjonen i drøftelsene. Dette gjelder blant annet en generell fremstilling av tolking av Grunnloven. Jeg har også foretatt enkelte oppdateringer som følge av rettsutviklingen fra avhandlingen ble levert til dette manuset ble levert. Jeg har også forsøkt å luke ut enkelte feil og uklarheter – og sannsynligvis lagt til noen nye.

En doktoravhandling er skrevet for å oppfylle bestemte rettsvitenskapelige krav. Dette kan gå ut over lesevennligheten. For å bøte på dette uten å gå på akkord med de vitenskapelige kravene har jeg skrevet et nytt punkt som inneholder en leseveiledning.² Her forsøker jeg å vise vei i fremstillingen for de som kun er interessert i ett eller noen utvalgte problemstillinger innen tematikken. Jeg vil anbefale å lese dette forholdsvis korte punktet før man går løs på andre deler av boka.

Det å gå løs på et så omfattende prosjekt som en doktoravhandling er, krever, for å si det forsiktig, et minimum av motivasjon. Min motivasjon var en kombinasjon av frustrasjon over uavklarte spørsmål omkring Forsvarets bistand til politiet og et ønske om å «komme til bunns» i denne materien. Jeg har i flere år hatt funksjonen juridisk rådgiver i politimesterens operative stab i Oslo politidistrikt («P6» for de som kjenner den interne sjargongen). Det innebærer i korte trekk å gi juridiske råd til beslutningstakerne i distriktet ved store og alvorlige hendelser. Ved slike hendelser aktualiseres spørsmålet om bistand fra Forsvaret med jevne mellomrom – og med det spørsmålet om når politiet har lov til å få slik bistand. I disse situasjonene fikk tilkortkommenheten blomstre fordi svaret ofte var «vet ikke» eller «det kommer helt an på hvem du spør». Det er ikke en tilfredsstillende situasjon – verken for et politidistrikt som trenger ekstra ressurser til å løse en kritisk oppgave – eller for en jurist som er betalt for å bidra med noe annet enn «vet ikke».

Da listen over ubesvarte spørsmål om bistand hadde blitt ubehagelig lang, redigerte jeg den. Etter hvert tok den form av en prosjektskisse til en avhandling. Det var ikke uten en viss frustrasjon jeg måtte konstatere at enkelte av de spørsmålene som fantes på min opprinnelige liste fortsatt stod uten fullgode svar da jeg leverte avhandlingen. Trøsten er, om ikke annet, en bekreftelse på at det var riktig å stille spørsmålene.

2 Se pkt. 1.3.

Jeg skylder mange mennesker og institusjoner en stor takk for at jeg fikk muligheten til å gjennomføre dette prosjektet. Oslo politidistrikt støttet meg både økonomisk, faglig og personlig. Politihøgskolen finansierte store deler av prosjektet, men enda viktigere, ga meg en kontorplass, gode kollegaer og et godt fagmiljø. Forsvaret som etat skal også ha en stor takk. En rekke personer i Forsvaret har gitt meg innsyn i nær sagt alt jeg har bedt om og gjort til skamme alle antakelser jeg måtte ha hatt om Forsvaret som en lukket etat. Den siste institusjonen jeg skylder en takk er Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo som har loset meg gjennom den formelle delen av doktogradsarbeidet. Takk også til Universitetsforlaget som har faglig integritet til å gi ut bøker hvor man kan risikere at sidetallet overskrider antallet kjøpere. Tre personer skal nevnes ved navn: Mine to dyktige og tålmodige veiledere professor Tor-Geir Myhrer og professor Johan Boucht. Kollega Runa Bunæs fortjener også en særskilt takk – både for å ha støttet prosjektet hele veien og for å ha gjort mye av den jobben jeg ikke fikk gjort fordi jeg hadde permisjon for å skrive avhandling.

Oslo, mars 2021

Kai Spurkland

Kort innholdsfortegnelse

Forord	7
DEL I	
PRESENTASJON, BAKGRUNN OG KILDER	25
Kapittel 1	
Presentasjon og bakgrunn	27
1.1 En tenkt hendelse	27
1.2 Tematikk og relevans	28
1.3 Hvordan finne fram i boka – en leseveiledning	32
1.4 Politiet og Forsvaret	34
1.5 Et tilbakeblikk på bistand fra Forsvaret til politiet	46
1.6 Bistand fra Forsvaret til politiet – et kort komparativt utsyn	54
Kapittel 2	
Rettskildesituasjonen	60
DEL II	
RETTLIGE PREMISER	67
Kapittel 3	
Grunnloven som rettslig premiss	69
3.1 Innledning	69
3.2 Tolkning av Grunnloven	70
3.3 Grunnloven § 25 tredje ledds anvendelsesområde	78
3.4 Hva er militær makt?	89
3.5 Hva betyr «uten etter lov»?	122
3.6 Opprørsalternativet	132
3.7 Representerer bestemmelsen en materiell skranke for lovgiver? ..	134
3.8 Rettslige skranke i andre grunnlovsbestemmelser	135

Kapittel 4

Legalitet som rettslig premiss	137
4.1 Innledning	137
4.2 Det nærmere innholdet i kravet om legalitet på politirettens område	145

Kapittel 5**Internasjonale menneskerettigheter og andre folkerettslige**

forpliktelser som rettslig premiss	155
5.1 Innledning	155
5.2 Oversikt over relevante internasjonale menneskerettigheter og andre folkerettslige forpliktelser	157
5.3 Internasjonale menneskerettigheter i norsk rett	162
5.4 Nærmere om militær folkerett	171
5.5 Nærmere om utvalgte rettigheter og forpliktelser	174

Kapittel 6

Nasjonal politilovgivning som rettslig premiss	189
6.1 Innledning	189
6.2 Særregulering av bistand	189
6.3 Alminnelig politilovgivning	207
6.4 De polisiære grunnnormene	216

DEL III

HOVEDSPØRSMÅL	239
----------------------------	-----

Kapittel 7

Hvilke politioppgaver kan utføres med bistand fra Forsvaret?	241
7.1 Innledning	241
7.2 Tradisjonell etterforskning	243
7.3 Alminnelig ordenstjeneste	251
7.4 Stansing og avverging av intenderte, akutte og alvorlige trusler mot liv og helse eller store materielle verdier	262
7.5 Objektivkathold	281

Kapittel 8

I hvilke situasjoner kan Forsvaret bistå politiet?	293
8.1 Innledning	293
8.2 Den rettslige betydningen av egenskaper ved situasjonen som utløser behov for bistand fra Forsvaret	294
8.3 Den rettslige betydningen av gevinsten som oppnås ved bistand fra Forsvaret	297

8.4 Nærmere om den faktiske vurderingen av om det er behov for bistand	307
Kapittel 9	
Hva slags bistand kan Forsvaret yte politiet?	309
9.1 Innledning	309
9.2 Hvilke rettslige normer er styrende for adgangen til å fravike krav som vanligvis stilles til politiet?	310
9.3 Bistandspersonellets opplæring	317
9.4 Våpen	362
Kapittel 10	
Howdan skal bistand fra Forsvaret til politiet gjennomføres?	385
10.1 Innledning	385
10.2 Det rettslige grunnlaget for utøvelse av myndighet i bistandsoppdrag	385
10.3 Planlegging, organisering, kommando og kontroll i bistandsoppdrag	401
Kapittel 11	
Avsluttende betraktninger	426
11.1 Løsning på innledende hendelse	426
11.2 Noen rettspolitiske betraktninger	428
Forkortelser	430
Kilder	432
Vedlegg. Utvalgte lovbestemmelser	462
Stikkordregister	467

Fullstendig innholdsfortegnelse

Forord	7
DEL I	
PRESENTASJON, BAKGRUNN OG KILDER	25
Kapittel 1	
Presentasjon og bakgrunn	27
1.1 En tenkt hendelse	27
1.2 Tematikk og relevans	28
1.2.1 Mål og målgruppe	28
1.2.2 Aktualitet	28
1.2.3 Presiseringer og avgrensninger	31
1.3 Hvordan finne fram i boka – en leseveiledning	32
1.4 Politiet og Forsvaret	34
1.4.1 Politiet	34
1.4.2 Forsvaret	37
1.4.3 Grensen mellom politiets og Forsvarets oppgaver	42
1.5 Et tilbakeblikk på bistand fra Forsvaret til politiet	46
1.5.1 Politiet, Forsvaret og samfunnsutviklingen	46
1.5.2 Utviklingen av regelverket	50
1.5.2.1 Tidligere forsøk på lovregulering av Forsvarets bistand til politiet	50
1.5.2.2 Tidligere regulering av bistand i forskrift og instruks	51
1.6 Bistand fra Forsvaret til politiet – et kort komparativt utsyn	54
1.6.1 Innledning	54
1.6.2 Danmark	55
1.6.3 Sverige	57
1.6.4 Finland	58
Kapittel 2	
Rettskildesituasjonen	60

DEL II	
RETTSLIGE PREMISER	67

Kapittel 3

Grunnloven som rettslig premiss	69
3.1 Innledning	69
3.2 Tolkning av Grunnloven	70
3.2.1 Hensyn og grunnprinsipper	70
3.2.2 Særtrekk ved Grunnloven	71
3.2.3 Grunnlovens språk	72
3.2.4 Grunnloven som politisk dokument	74
3.2.5 Grunnlovens rettskildebilde	76
3.2.6 Oppsummering	77
3.3 Grunnloven § 25 tredje ledds anvendelsesområde	78
3.3.1 Har bestemmelsen mistet sitt rettslige innhold?	78
3.3.2 Gjelder bestemmelsen bistandstilfellene?	79
3.3.3 Objekt for bestemmelsen – Hvem er «innbyggerne»? ...	81
3.3.4 Gjelder bestemmelsen bare bestemte situasjoner?	83
3.3.4.1 Gjelder bestemmelsen bare opprørstilfellene?	83
3.3.4.2 Unntak for terrorister og andre «farlige personer»?	85
3.3.4.3 Unntak for rettshåndhevelse?	87
3.4 Hva er militær makt?	89
3.4.1 Innledning	89
3.4.2 Maktbegrepet generelt	90
3.4.3 Betydningen av maktkomponentenes formelle tilknytning	93
3.4.4 Betydningen av om bistanden består av personell eller materiell	94
3.4.5 Betydningen av personellkategori	95
3.4.6 Betydningen av maktkomponentens karakter	96
3.4.6.1 Generelt	96
3.4.6.2 Setter Grl. § 25 tredje ledd en skranke for hva slags materiell politiet selv kan anskaffe?	96
3.4.6.3 Kan bistand i form av militært materiell alene utgjøre militær makt?	97
3.4.7 Betydningen av maktkomponentenes art	101
3.4.7.1 Innledning	101
3.4.7.2 Fysisk maktanvendelse	101
3.4.7.3 Maktbruk av annen art enn fysisk maktanvendelse	106
3.4.8 Betydningen av bistandsressursens rolle i maktanvendelsen?	108
3.4.8.1 Problemstilling	108

3.4.8.2	Nærmere om betydningen av hvilken rolle og funksjon Forsvarets bistand har i politiets oppdrag	109
3.4.9	Betydningen av bistandspersonellets innflytelse over maktutøvelsen	111
3.4.9.1	Problemstilling	111
3.4.9.2	Nærmere om bistandspersonellets innflytelse over politiets maktutøvelse	112
3.4.10	Formålets betydning for hva som skal anses som bruk av militær makt	114
3.4.11	Betydningen av hvorvidt bistanden krever hjemmel i lov etter det alminnelige legalitetsprinsippet	116
3.4.12	Hvor nærliggende må maktbruk være i et bistandsoppdrag for at det vil kreve hjemmel i lov å la Forsvaret utføre oppdraget?	117
3.4.12.1	Problemstilling	117
3.4.12.2	Politi-loven § 27 a som tolkningsmoment	117
3.4.12.3	Politi-loven § 26 om politimonopolet som tolkningsmoment	118
3.4.12.4	Litteratur og andre kilder	119
3.4.12.5	Særlig om betydningen av tildelt begrenset politimyndighet	119
3.4.12.6	Nærmere om uventet bruk av makt	120
3.4.12.7	Oppsummering	120
3.4.13	Oppsummering – hva er militær makt?	121
3.5	Hva betyr «uten etter lov»?	122
3.5.1	Problemstillingen	122
3.5.2	Ordlyd og forarbeider	123
3.5.3	Hensynene bak bestemmelsen	124
3.5.4	Juridisk litteratur	125
3.5.5	Betydningen av regulering i forskrift og instruks	126
3.5.6	Offentlige dokumenter	127
3.5.7	Praksis	129
3.5.8	Hva er det som eventuelt må lovreguleres?	130
3.5.9	Oppsummering	131
3.6	Opprørsalternativet	132
3.7	Representerer bestemmelsen en materiell skranke for lovgiver?	134
3.8	Rettslige skranke i andre grunnlovsbestemmelser	135

Kapittel 4

Legalitet som rettslig premiss	137
4.1 Innledning	137
4.1.1 Tema og problemstilling	137
4.1.2 Legalitetskravets opprinnelse og funksjon	137
4.1.3 Kravet om legalitet i EMK	139

4.1.4	Kravet om legalitet i norsk rett	140
4.1.5	Krav om legalitet som følge av lex superior-prinsippet	144
4.2	Det nærmere innholdet i kravet om legalitet på politirettens område	145
4.2.1	Utgangspunkter	145
4.2.2	Kravet til klarhet og presisjon generelt	146
4.2.3	Betydningen av hensynet til forutberegnelighet	147
4.2.4	Betydningen av myndighetenes begrunnelse for utformingen av lovteksten	149
4.2.5	Betydningen av arten av og styrken i inngrepet	151
4.2.6	Betydningen av hensynet til kontroll	153

Kapittel 5

Internasjonale menneskerettigheter og andre folkerettslige

	forpliktelse som rettslig premiss	155
5.1	Innledning	155
5.2	Oversikt over relevante internasjonale menneskerettigheter og andre folkerettslige forpliktelser	157
5.2.1	Innledning	157
5.2.2	Menneskerettigheter i norsk rett	158
5.2.3	Menneskerettslige instrumenter i Europarådet	158
5.2.4	Menneskerettslige instrumenter under FN	160
5.2.5	Menneskerettslige instrumenter i EU	161
5.2.6	Andre folkerettslige instrumenter	162
5.3	Internasjonale menneskerettigheter i norsk rett	162
5.3.1	Innledning	162
5.3.2	Sikringsplikten	163
5.3.3	Menneskerettighetenes stilling i norsk rett generelt	164
5.3.4	Generelt om tolkning av konvensjonsbaserte menneskerettigheter	165
5.3.5	Særlig om EMK og EMD	165
5.3.6	Særlig om SP og MRK	168
5.3.7	Særlig om retningslinjer, anbefalinger, håndbøker og liknende rettslige instrumenter	169
5.4	Nærmere om militær folkerett	171
5.4.1	Generelt	171
5.4.2	Nærmere om krigens folkerett	172
5.4.3	Forskjellen på internasjonale menneskerettigheter og krigens folkerett	173
5.5	Nærmere om utvalgte rettigheter og forpliktelser	174
5.5.1	Innledning	174
5.5.2	Retten til liv	175
5.5.2.1	Hva innebærer retten til liv?	175
5.5.2.2	Adgangen til å gjøre inngrep i retten til liv	177

5.5.2.3	Nærmere om statens forpliktelser etter EMK art. 2	180
5.5.3	Retten til frihet fra tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling	183
5.5.4	Retten til frihet og sikkerhet	185
5.5.5	Retten til rettfærdig rettergang	187
5.5.6	Retten til respekt for privatliv og familieliv	187
5.5.7	Retten til forsamlings- og foreningsfrihet	188

Kapittel 6

Nasjonal politilovgivning som rettslig premiss	189
6.1 Innledning	189
6.2 Særregulering av bistand	189
6.2.1 Politiloven § 27 a	189
6.2.1.1 Innledning	189
6.2.1.2 Bestemmelsens saklige og geografiske virkeområde	190
6.2.1.3 Nærmere om i hvilke situasjoner § 27 a åpner for bistand fra Forsvaret	192
6.2.1.4 Bruk av makt i bistandsoppdrag	195
6.2.1.5 Må det være årsakssammenheng mellom det behovet som utløser bistanden og innholdet i bistanden?	197
6.2.1.6 Nærmere om delegasjonsmyndigheten	200
6.2.2 Bistandsinstruksen	201
6.2.2.1 Innledning	201
6.2.2.2 Instruksens saklige og geografiske virkeområde	202
6.2.2.3 Formålet med og prinsipper for bistand	204
6.2.2.4 Materielle vilkår	205
6.2.2.5 Prosessuelle vilkår og bestemmelser	206
6.2.3 Politiinstruksen	206
6.3 Alminnelig politilovgivning	207
6.3.1 Innledning	207
6.3.2 Generelt om politimyndighet	207
6.3.3 Politiloven	208
6.3.4 Straffeprosessloven	209
6.3.5 Andre inngrepshjemler	210
6.3.6 Særlig om politiloven § 26	210
6.3.6.1 Innledning	210
6.3.6.2 Forbyr politimonopolet Forsvaret å utføre politioppgaver?	212
6.3.6.3 Nærmere om momenter som er sentrale når grensen for politimonopolet skal trekkes	214
6.4 De polisiære grunnnormene	216

6.4.1	Innledning	216
6.4.1.1	Presentasjon av de polisiære grunnnormene ...	216
6.4.1.2	Prinsipper eller materielle vilkår?	217
6.4.1.3	De polisiære grunnnormene som rettslige premisser for bistand fra Forsvaret	218
6.4.2	Nødvendighet og forholdsmessighet i den norske politilovgivning	219
6.4.2.1	Presentasjon av politiloven § 6	219
6.4.2.2	Nærmere om kravet om nødvendighet	220
6.4.2.3	Nærmere om kravet om forholdsmessighet ...	222
6.4.2.4	Nærmere om kravet om saklighet	224
6.4.2.5	Nærmere om hensynsfullhet	225
6.4.2.6	Den innbyrdes sammenhengen mellom kravene	225
6.4.3	Nødvendighet og forholdsmessighet i EMK	227
6.4.3.1	Innledning	227
6.4.3.2	Nærmere om EMDs tolkning av nødvendighetskravet i EMK	228
6.4.4	Likheter og forskjeller mellom nødvendighet og forholdsmessighet i politiloven og EMK	230
6.4.5	Konkret og strukturell nødvendighet og forholdsmessighet	231

DEL III

HOVEDSPØRSMÅL	239
---------------------	-----

Kapittel 7

Hvilke politioppgaver kan utføres med bistand fra Forsvaret?	241
7.1 Innledning	241
7.1.1 Hva behandles i dette kapitlet?	241
7.1.2 Hvordan fastlegge og systematisere politiets oppgaver?	242
7.2 Tradisjonell etterforskning	243
7.2.1 Innledning	243
7.2.2 Den absolutte skranken for bistand fra Forsvaret	245
7.2.2.1 Når vil bistand til tradisjonell etterforskning være militær makt?	245
7.2.2.2 I hvilken grad åpner pl. § 27 a for bistand til alminnelig etterforskning?	247
7.2.3 Faktorer som er bestemmende for adgangen til å la Forsvaret bistå politiet med tradisjonell etterforskning (den relative skranken)	248
7.2.3.1 Innledning	248

	7.2.3.2	Rettslige krav til tradisjonell etterforskning . . .	249
	7.2.3.3	Muligheten for å oppfylle rettslige krav til tradisjonell etterforskning i et bistandsoppdrag	250
7.3		Alminnelig ordenstjeneste	251
	7.3.1	Innledning	251
	7.3.2	Kjennetegn ved alminnelig ordenstjeneste	251
	7.3.3	Den absolutte skranken for bistand fra Forsvaret	254
	7.3.3.1	Når vil bistand til alminnelig ordenstjeneste være militær makt?	254
	7.3.3.2	I hvilken grad åpner politiloven § 27 a for at Forsvaret kan bistå med alminnelig ordenstjeneste?	256
	7.3.4	Faktorer som er bestemmende for adgangen til å la Forsvaret bistå politiet med alminnelig ordenstjeneste (den relative skranken)	258
	7.3.4.1	Innledning	258
	7.3.4.2	Potensialet for avvik ved bistand til alminnelig ordenstjeneste og de rettslige konsekvensene av dette	258
	7.3.4.3	Kompenserende tiltak	260
	7.3.5	Oppsummering	262
7.4		Stansing og avverging av intenderte, akutte og alvorlige trusler mot liv og helse eller store materielle verdier	262
	7.4.1	Innledning	262
	7.4.2	Særtrekk ved oppgaven	263
	7.4.2.1	En sammensatt oppgave	263
	7.4.2.2	En oppgave med stor kompleksitet og gjensidig avhengighet	266
	7.4.2.3	En oppgave preget av usikkerhet og utilstrekkelig informasjon	268
	7.4.2.4	Oppsummering	269
	7.4.3	Den absolutte skranken for bistand fra Forsvaret	269
	7.4.3.1	Når vil bistanden være militær makt?	269
	7.4.3.1.1	Utgangspunkt	269
	7.4.3.1.2	Nærmere om transportbistand	270
	7.4.3.2	I hvilken grad åpner pl. § 27 a for at Forsvaret kan bistå med stansing og avverging av intenderte, akutte og alvorlige trusler mot liv og helse eller store materielle verdier?	271
	7.4.4	Faktorer som er bestemmende for adgangen til å la Forsvaret bistå politiet med stansing og avverging av intenderte, akutte og alvorlige trusler mot liv og helse eller store materielle verdier (den relative skranken)	276
	7.4.4.1	Hvor sammensatt politiets innsats er	276

7.4.4.2	I hvilken grad det er mulig å skille ut ensartede delopdrag	276
7.4.4.3	Kommunikasjonsutfordringer	276
7.4.4.4	Potensialet for maktbruk	277
7.4.4.5	Personellets opplæring og trening	278
7.4.4.6	Betydningen av hvem bistandspersonellet må forholde seg til	278
7.4.4.7	Etterforskningsselementet	279
7.4.4.8	Gevinsten ved bistand	280
7.4.4.9	Oppsummering	280
7.5	Objektvakthold	281
7.5.1	Innledning	281
7.5.2	Objektvakthold, samfunnssikkerhet og beredskap	282
7.5.3	Den absolutte skranken for bistand fra Forsvaret	284
7.5.3.1	Når vil bistand til objektvakthold være militær makt?	284
7.5.3.2	I hvilken grad åpner pl. § 27 a for at Forsvaret kan bistå med objektvakthold?	285
7.5.4	Faktorer som er bestemmende for adgangen til å la Forsvaret bistå med objektvakthold (den relative skranken)	287
7.5.4.1	Innledning	287
7.5.4.2	Betydningen av personellets opplæring	287
7.5.4.3	Betydning av lokalkunnskap	287
7.5.4.4	Betydningen av bevæpning og annen utrustning	288
7.5.4.5	Betydningen av typen objekt	288
7.5.4.6	Betydning av trusselen objektvaktholdet skal beskytte mot	290
7.5.4.7	Betydning av beskrivelse og organisering av oppdraget	291
7.5.4.8	Betydningen av gevinst	292
7.5.4.9	Oppsummering	292
 Kapittel 8		
I hvilke situasjoner kan Forsvaret bistå politiet?		293
8.1	Innledning	293
8.2	Den rettslige betydningen av egenskaper ved situasjonen som utløser behov for bistand fra Forsvaret	294
8.2.1	Betydningen av om situasjonen som utløser bistandsbehovet er intendert eller ikke	294
8.2.2	Betydningen av om bistandsbehovet har oppstått gradvis eller akutt	295

8.2.3	Betydningen av om bistandsbehov var eller kunne vært forutsett	296
8.3	Den rettslige betydningen av gevinsten som oppnås ved bistand fra Forsvaret	297
8.3.1	Innledning	297
8.3.2	Den rettslige betydningen av typen gevinst	298
8.3.2.1	Innledning	298
8.3.2.2	Kvalitativ og kvantitativ gevinst	298
8.3.2.3	Gevinst uten tilknytning til situasjonen som utløste bistandsbehovet	300
8.3.3	Den rettslige betydningen av størrelsen på gevinsten ved bistand	301
8.3.3.1	Problemstilling	301
8.3.3.2	Hva er referansen for å måle gevinst?	302
8.3.3.3	Konklusjon	305
8.4	Nærmere om den faktiske vurderingen av om det er behov for bistand	307

Kapittel 9

Hva slags bistand kan Forsvaret yte politiet?	309
9.1 Innledning	309
9.2 Hvilke rettslige normer er styrende for adgangen til å fravike krav som vanligvis stilles til politiet?	310
9.2.1 Innledning	310
9.2.2 Positiv nasjonal regulering	310
9.2.3 Internasjonale menneskerettigheter	312
9.2.4 Nødverge og nødrett	312
9.2.5 Handleplikt	313
9.2.6 De polisiære grunnnormene	315
9.2.7 Oppsummering	316
9.3 Bistandspersonellets opplæring	317
9.3.1 Innledning	317
9.3.1.1 Problemstilling	317
9.3.1.2 Utdanning i politiet	318
9.3.1.3 Utdanning i Forsvaret	319
9.3.2 Reguleringen av opplæringskrav for bistandspersonell . .	320
9.3.2.1 Politiloven § 27 a og bistandsinstruksen	320
9.3.2.2 Hvem og hva refererer opplæringskravene seg til?	321
9.3.3 Forhold ved bistandspersonells opplæring som har rettslig relevans for bistand	323
9.3.3.1 Innledning	323
9.3.3.2 Formål	323

9.3.3.3	Fag og emner	324
9.3.3.4	Volum og nivå	326
9.3.3.5	Metodikk/doktrine	329
9.3.3.5.1	Innledning	329
9.3.3.5.2	Metodiske ulikheter i utdanningen i politiet og Forsvaret	329
9.3.3.5.3	Nærmere om (opplæring i) skjønnsutøvelse i politiet	333
9.3.3.5.4	Rettslige konsekvenser av ulikheter i metodikk	336
9.3.4	Nærmere om opplæring i bruk av fysisk makt	338
9.3.4.1	Innledning	338
9.3.4.2	Opplæring i nærkamp og arrestasjonsteknikk	339
9.3.4.3	Opplæring i bruk av mindre dødelige våpen ..	343
9.3.4.4	Opplæring i bruk av skytevåpen	347
9.3.5	Konklusjoner	359
9.4	Våpen	362
9.4.1	Innledning	362
9.4.2	Begrepet våpen og ulike våpentyper	362
9.4.3	Politiets og Forsvarets våpen	364
9.4.4	Gjeldende nasjonal regulering	366
9.4.5	Krav til regulering av våpentyper	368
9.4.5.1	Innledning	368
9.4.5.2	Politiets hjemmel for bruk av skytevåpen	368
9.4.5.3	Hvilke krav må stilles til regulering av bruk av militære våpen i bistandsoppdrag?	372
9.4.6	Finnes det en absolutt grense for hva slags våpen som kan anvendes i bistandsoppdrag?	377
9.4.7	Krav til beslutningsprosedyrer	382
9.4.8	Oppsummering	383

Kapittel 10

Hvordan skal bistand fra Forsvaret til politiet gjennomføres?	385
10.1 Innledning	385
10.2 Det rettslige grunnlaget for utøvelse av myndighet i bistandsoppdrag	385
10.2.1 Begrenset politimyndighet	385
10.2.1.1 Innledning	385
10.2.1.2 Tildeling av begrenset politimyndighet	386
10.2.1.3 Vilkår for tildeling av begrenset politimyndighet	389
10.2.1.3.1 Krav om at politimyndighet er nødvendig	389

	10.2.1.3.2 Vandel	390
	10.2.1.3.3 Opplæring	391
10.2.1.4	Det nærmere innholdet i og omfanget av bistandsmannskapers begrensede politimyndighet	391
10.2.1.5	Legitimering av politimyndighet	392
10.2.2	Adgangen til � utøve makt i bistandsoppdrag uten tildelt politimyndighet	395
	10.2.2.1 Innledning	395
	10.2.2.2 Militær politimyndighet	395
	10.2.2.3 Alminnelige sivile rettsgrunnlag	396
	10.2.2.3.1 Innledning	396
	10.2.2.3.2 Nødverge og nødrett	396
	10.2.2.3.3 Andre sivile grunnlag	399
	10.2.2.4 Rettigheter og plikter i bistandsoppdrag uten tildelt begrenset politimyndighet	400
10.3	Planlegging, organisering, kommando og kontroll i bistandsoppdrag	401
10.3.1	Innledning	401
10.3.2	Positiv nasjonal regulering	402
	10.3.2.1 Forh�ndsplanlegging av bistand	402
	10.3.2.2 Organisering og planlegging av det enkelte bistandsoppdrag	403
	10.3.2.3 Kommando og kontroll under oppdragsutførelse	404
	10.3.2.3.1 Innledning	404
	10.3.2.3.2 Kommando og kontroll i politiet generelt	404
	10.3.2.3.3 Kommando og kontroll i Forsvaret generelt	406
	10.3.2.3.4 Kommando og kontroll i bistandsoppdrag	407
	10.3.2.3.5 Særlig om kommando og kontroll ved bistand innenfor maritim kontraterror	416
10.3.3	Rettslig betydning av forhold knyttet til planlegging, organisering, kommando og kontroll	416
	10.3.3.1 Innledning	416
	10.3.3.2 Planlegging og organisering	417
	10.3.3.3 Kommando og kontroll	421
10.3.4	Oppsummering	424

Kapittel 11

Avsluttende betraktninger	426
11.1 Løsning på innledende hendelse	426
11.2 Noen rettspolitiske betraktninger	428
Forkortelser	430
Kilder	432
Vedlegg. Utvalgte lovbestemmelser	462
Stikkordregister	467

DEL I

Presentasjon, bakgrunn og kilder

Presentasjon og bakgrunn

1.1 En tenkt hendelse

En fredag ettermiddag i juni skjer det en kraftig eksplosjon på Sjursøya i Oslo. Det er store ødeleggelser, mange skadde, og giftig røyk driver mot Oslo sentrum. Årsaken til eksplosjonen er ikke kjent, men det er mistanke om terrorangrep fordi det ble observert fire personer som løp bort fra området rett før eksplosjonen. Det brer seg raskt en oppfatning i media om at en gruppe norske IS-sympatisører står bak. Det oppstår kaotiske tilstander i Oslo sentrum. Mange mennesker flykter ut av sentrum mens andre strømmer til for å se på skadene. Politiet får etter hvert meldinger om hærverk på moskeer og angrep på tilfeldige muslimer. Politiet iverksetter en rekke tiltak for å få kontroll over situasjonen og for å avverge eventuelle nye angrep. Det iverksettes blant annet vakthold på utsatte bygninger, søk etter gjerningspersonene, åstedsundersøkelser på Sjursøya, avhør av vitner og evakuering av Oslo sentrum.

Det viser seg raskt at politiet i Oslo ikke har nok ressurser til å håndtere situasjonen alene. Oslo politidistrikt ber om bistand fra nabodistriktene. Sør-Øst politidistrikt har lite personell på jobb og kan derfor bare avse et fåtall personer. Øst politidistrikt opplyser at det å avgi mannskaper kan medføre betydelige trafikkproblemer i Østfold fordi anleggsarbeider på E6 i kombinasjon med stor utfartstrafikk har gjort at det må brukes mye politipersonell til manuell trafikkdirigering. Politiet har også mangel på egnet verneutstyr til mannskapene. Politiets bombegruppe har heller ikke nok hunder og personell til å undersøke åstedet og gjøre bombesøk på andre potensielle terrormål. Det blir også diskutert om det er behov for militære våpen for det tilfellet at eventuelle terrorister er utstyrt med dette.

Forsvaret blir anmodet om bistand med både personell og utstyr. Den raskest tilgjengelige ressursen er 100 soldater fra Gardn som har avtjent seks måneder av førstegangstjenesten. Disse kan stille på kort varsel. I løpet av noen timer regner Forsvaret med å kunne stille med minst 400 personer fra Heimevernet, mannskaper fra Forsvarets spesialstyrker og flere bombehund-ekvipasjer. Forsvaret tilbyr i tillegg verneutstyr og personell med militære våpen som rekylfri kanon, rakettdrevne granater, materiellødeleggelsesrifler og maskingevær. Forsvaret tilbyr også miner og personell til å legge ut disse for det tilfellet at politiet ønsker å sikre adkomstveien til blant annet atomreaktoren på Kjeller.

Bistand fra Forsvaret til politiet ved en hendelse som beskrevet over reiser en rekke juridiske spørsmål. Ett spørsmål er hvilke oppgaver Forsvaret kan bistå

politiet med. Kan bistandspersonell utføre ordenstjeneste i Oslo sentrum? Kan de holde vakt ved utsatte bygninger – også moskeer? Kan Forsvarets bombeeksperter foreta etterforskningsmessige skritt som å ransake åstedet eller ta avhør av vitner? Kan militært personell avlaste personell i trafikkjeneste i Østfold for å frigjøre politipersonell til tjeneste i Oslo? Det oppstår videre spørsmål om bistandsmannskapenes myndighet. Skal de tildeles begrenset politimyndighet? Vil det i så fall kreve at de har fått opplæring i dette? Hvordan skal denne myndigheten komme til uttrykk? Det oppstår spørsmål omkring våpen. Skal bistandspersonell være bevæpnet? Hvilke regler skal gjelde for bruk av våpen? Er det adgang til bistand med våpen som er kraftigere enn det politiet bruker?

1.2 Tematikk og relevans

1.2.1 Mål og målgruppe

Temaet i denne boka er de rettslige rammene for operativ bistand fra Forsvaret til politiet. Målet er ikke å gi en fullstendig analyse av alle rettslige spørsmål som kan oppstå på dette området. Det ville sprengte enhver fornuftig ramme. Fremstillingen har to hovedmålsetninger. Den ene er å *kartlegge og systematisere rettslige spørsmål* som oppstår innenfor tematikken. Den andre er å *kartlegge og systematisere rettslige argumenter*³ som er avgjørende når disse rettsspørsmålene skal besvares. Øyrehagen Sunde omtaler disse to trinnene i rettsanvendelsesprosessen som *problemformuleringen* og *relevansomgangen*.⁴ Det å analysere og systematisere rettslige spørsmål og argumenter vil synliggjøre både hvilke *rettslige normer* og hvilke *faktiske forhold* som er bestemmende for adgangen til å la Forsvaret bistå politiet.

Denne innsikten kan gi et fundament for å foreta rettslige vurderinger av konkrete bistandstilfeller. Det vil videre gi grunnlag for å ta stilling til hva som kreves for at en ønsket form for bistand skal være lovlig, og på bakgrunn av det gi mulighet for å iverksette tiltak for å oppnå dette, enten tiltakene er av faktisk art (eksempelvis gi opplæring) eller formell art (eksempelvis utvikle regelverket). Videre kan kartleggingen og systematiseringen gi et fundament for ytterligere rettsvitenskapelig forskning innenfor temaet og dermed kunne bidra til rettsutviklingen på området. Boka retter seg derfor både til lovgiver og andre regelutviklere, og til aktører innenfor samfunnsikkerhet og beredskap som arbeider med de praktiske sidene av sivil-militært samarbeid.

1.2.2 Aktualitet

Terrorhendelsene 22. juli 2011 medførte en sterk økning i interessen for beredskaps- evnen til norske myndigheter, herunder Forsvaret som bistandsressurs for politiet. Flere enheter fra Forsvaret bistod politiet 22. juli. Ulike sider av denne innsatsen

3 Med «argumenter» menes her både rettskilder og argumenter som kan utledes av rettskildene.

4 Øyrehagen Sunde beskriver *problemformuleringen* som det å «skilja ut det juridisk i saksmassen og formulera ei juridisk problemstilling» og *relevansomgangen* som det «å finna dei relevante rettskjeldene» jf. Jørn Øyrehagen Sunde, «Innleiing: Den juridiske verktøykassen» i *Juridisk metode og tenkemåte*, Alf Petter Høgberg og Jørn Øyrehagen Sunde (red.), Universitetsforlaget 2019, s. 27.

har vært gjenstand for betydelig oppmerksomhet fra presse, publikum, politikere, forskere og ulike fagmiljøer – og har siden den gang blitt omtalt i flere offentlige utredninger og politiske dokumenter. I flere politiske dokumenter kommer det til uttrykk klare forventninger om samarbeid mellom politiet og Forsvaret. Stortingets 22. juli-komité ga uttrykk for at samhandlingen mellom politi og forsvar måtte videreutvikles og forsterkes og at politiet måtte bevisstgjøres om viktigheten av å be Forsvaret om bistand ved større hendelser.⁵ Liknende uttalelser finnes i en rekke andre offentlige dokumenter.⁶ Forventningene til bistand har også kommet til uttrykk gjennom regelendringer, og da særlig vedtakelsen av politiloven § 27 a i 2015 hvor det i forarbeidene beskrives klare forventninger om bistand fra Forsvaret til politiet på bestemte områder.⁷ Tilsvarende uttalelser finnes i Røksundrapporten som lå til grunn for vedtakelsen av ny bistandsinstruks i 2017.⁸ Objektsikringsinstruksen må også nevnes i denne sammenhengen.⁹

Også fra tiden før 22. juli 2011 finnes det en rekke offentlige dokumenter som gir uttrykk for forventninger om samarbeid mellom politiet og Forsvaret.¹⁰ Den politiske og mediemessige oppmerksomheten har imidlertid bare unntaksvis vært så stor som i tiden etter 2011. Vi må tilbake til Altasaken, som kulminerte i 1981, for å finne betydelig oppmerksomhet og politisk engasjement om temaet. Spørsmålet har imidlertid vært politisk aktuelt siden 1814, noe eksistensen av Grunnloven § 99 annet ledd / § 101 tredje ledd / § 25 tredje ledd viser. Opp gjennom historien har Forsvaret bistått politiet i en rekke ulike situasjoner. Flere av disse har vært politisk omstridt.¹¹

Det gjennomføres jevnlig øvelser som involvere både politiet og Forsvaret. De sentrale øvelsene har vært øvelse *Tyr*, øvelse *Gemini* og øvelse *Nordlys*. Øvelsene har litt ulike øvingsmål, men det felles formålet er angitt slik: «Formålet er å øve et bredt spekter av terrorscenarioer, og bidra til at politiet og Forsvaret blir bedre samordnet og utnytter nasjonale ressurser best mulig.»¹²

5 Innst. 207 S (2011–2012) Innstilling fra Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli, s. 25, forslag VI og VII.

6 Se bl.a. Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet, s. 94–95; Prop. 73 S (2011–2012) Et forsvar for vår tid, s. 21 og 91; NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen (Gjørvrappen), s. 248; Meld. St. 21 (2012–2013) Terrorberedskap: oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen, s. 86 og 88; NOU 2013: 5 Når det virkelig gjelder ... Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser, s. 9 og 27 og Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag, Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet 8. mai 2018, s. 59 og Meld. St. 5 (2020–2021) Melding til Stortinget. Samfunnssikkerhet i en usikker verden.

7 Prop. 79 L (2014–2015) Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret).

8 Forsvarets bistand til politiet. Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks 30. september 2016 (Røksundrapporten).

9 Instruks 24. august 2012 nr. 827 om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig avløst av Forskrift 21. juni 2019 nr. 870 Instruks om vakthold og sikring av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret i fred, krise og væpnet konflikt (objektsikringsinstruksen).

10 Se bl.a. NOU 2000: 20 Et nytt forsvar, s. 50; NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn. Utdragninger for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet, s. 52; Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet, s. 94 og NOU 1981: 35 Politiets rolle i samfunnet, s. 217.

11 Se pkt. 1.5.1.

12 Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet s. 117.

Samarbeid mellom politiet og Forsvaret er et tema som reiser problemstillinger innenfor flere fagdisipliner enn rettsvitenskapen, herunder historie, statsvitenskap, sosiologi, organisasjon og ledelse, politifag, militærfag og andre beredskapsfag. Det har særlig etter 22. juli 2011 vært en stor vitenskapelig produksjon innenfor dette feltet. Den rettsvitenskapelige behandlingen av temaet har imidlertid vært begrenset.¹³ Behovet for rettsvitenskapelig forskning på temaet er etter mitt syn stort. Den rettslige reguleringen av Forsvarets bistand til politiet er sparsommelig. Av generell regulering finnes i dag én Grunnlovsbestemmelse (§ 25 tredje ledd), én lovbestemmelse (politiloven § 27a) og én kort forskrift (bistandsinstruksen). Mange rettslige spørsmål besvares i liten grad i denne reguleringen, med den konsekvens at det er betydelig usikkerhet om de rettslige rammene for slik bistand. Dette står i kontrast til de politiske forventningene om bistand.

Det er flere grunner til at det er viktig med rettsvitenskapelig oppmerksomhet på dette området. Hensynet til rettssikkerheten er én grunn. Offentlig myndighetsutøvelse og bruk av fysisk makt, i ytterste konsekvens våpenmakt, forutsetter et robust rettslig grunnlag hvor rammene for myndighetsutøvelsen er klare og ansvaret tydelig.¹⁴ Når Forsvaret bistår politiet, vil det kunne være aktuelt å gjøre inngrep i rettigheter som er vernet i blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Det er derfor viktig med kunnskap om hvorvidt folkeretten setter begrensninger for når og på hvilken måte Forsvaret kan bistå politiet. De folkerettslige sidene av Forsvarets bistand til politiet har vært viet lite oppmerksomhet i norsk rett hittil. Rettslige avklaringer er videre nødvendig for å sikre gode politiske beslutninger på dette feltet. Hvis det hersker usikkerhet om *når* det er rettslig adgang til å la Forsvaret bistå politiet, og *hva* slik bistand kan gå ut på, vil innholdet og rekkevidden av en beslutning om bistand være usikker. Det er i ytterste konsekvens et demokratisk problem. Hensynet til en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser tilsier også en avklaring av de rettslige rammebetingelsene for bistand. Usikre rammer gjør det vanskelig for politiet å vurdere hvilken ressurs Forsvaret representerer, og krevende for Forsvaret å forberede adekvat bistand. Usikkerhet om de rettslige rammene øker også sjansene for avvik og mindre effektiv tjenesteutførelse i bistandsoppdrag. I forskningsprogrammet for samfunnssikkerhet SAMRISK II som gjaldt perioden 2013–2018 var behovet for rettslige avklaringer ved samarbeid mellom politiet og Forsvaret eksplisitt nevnt.¹⁵ I Danmark er det nylig igangsatt et større forskningsprosjekt om forsvarets bistand til politiet.¹⁶

13 Se pkt. 2 for en gjennomgang av rettskildesituasjonen.

14 Dette argumentet målbæres blant annet av tidligere høyesterettsjustitiarius Carsten Smith i en kronikk i *Aftenposten* i 2013 hvor han konkluderte med at forslaget til lov om Forsvarets bistand til politiet gikk for langt, og i for liten grad trakk klare rammer om når og på hvilken måte Forsvaret kunne bistå politiet, se Carsten Smith, «Lovutkastet går for langt» *Aftenposten* 18. juli 2013.

15 Program for samfunnssikkerhet (SAMRISK II). Rapport til Forskningsrådet fra programplanutvalget nedsatt av Divisjonsstyret for samfunn og helse, s. 20.

16 Se pkt. 1.6.2.

1.2.3 Presiseringer og avgrensninger

Temaet Forsvarets bistand til politiet er omfattende og må derfor avgrenses i flere retninger. Dette er en rettsdogmatisk fremstilling, som innebærer at den beskriver gjeldende rett. Rettspolitiske betraktninger om hvordan retten *burde* vært er derfor ikke behandlet ut over noen avsluttende betraktninger.¹⁷ Jeg foretar heller ikke analyser som naturlig hører hjemme i andre fag. Hva slags bistand fra Forsvaret som er praktisk mulig eller hensiktsmessig blir derfor ikke behandlet. Temaet er hva slags bistand som er lov. Jeg behandler heller ikke grensen mellom politiets og Forsvarets oppgaver og ansvarsområde, ut over en kort presentasjon av problemstillingen i pkt. 1.4.3. Jeg forutsetter i mine drøftelser at Forsvaret yter bistand til oppgaver som tilhører politiets oppgaveportefølje og ansvarsområde.

Jeg har valgt å avgrense mot etterretningssamarbeid og andre former for bistand hvor hovedelementet er utveksling av informasjon. Begrunnelsen er dels plasshensyn og dels at informasjonsutveksling reiser særskilte problemstillinger innen blant annet personvern. Boka omhandler bistand som i det vesentligste består av personell og/eller materiell. Jeg har videre valgt å avgrense mot de permanente samarbeids- og bistandsordningene som eksisterer mellom politiet og Forsvaret, det vil si Kystvaktens virksomhet, Forsvarets grensevaktoppdrag på grensen mot Russland og militærpolitiets virksomhet. Ordningene er kort omtalt i pkt. 1.4.2 og for øvrig bare trukket inn i den grad de kan kaste lys over bokas hovedspørsmål. Jeg vil heller ikke foreta en nærmere behandling av interne forhold i Forsvaret, slik som spørsmålet om i hvilken grad Forsvaret kan pålegge egne mannskaper å utføre bistandsoppdrag.

Jeg har valgt å avgrense fremstillingen mot krisesituasjoner av en slik karakter at det er grunnlag for å fravike de alminnelige rettslige rammene for politiets virksomhet. Beredskapslovgivningen, konstitusjonell nødrett og derogasjon fra internasjonale menneskerettigheter blir derfor ikke behandlet nærmere.¹⁸ Begrunnelsen for denne avgrensningen er dels at temaet er omfattende og dels at det reiser spørsmål som ikke er særegne for bokas tema. Avgrensningen mot det ekstraordinære er ikke knivskarp. Både nasjonal lovgivning og internasjonale menneskerettigheter åpner for at rettigheter og plikter modifiseres i spesielle situasjoner. Slike regulerte unntak vil som utgangspunkt bli behandlet.¹⁹ Avgrensningen mot det ekstraordinære betyr ikke at jeg bare vil analysere situasjoner og oppgaver som kan karakteriseres som alminnelige. Jeg vil også behandle situasjoner som er uvanlige og kritiske – fordi bistand fra Forsvaret ofte er særlig aktuelt i slike tilfeller.

Jeg vil videre bare behandle bistand i områder underlagt norsk suverenitet. Samarbeid mellom politiet og Forsvaret i internasjonale operasjoner utenlands er holdt utenfor. Svalbard og norske interesseområder til havs reiser særlige spørsmål som av plasshensyn ikke vil bli behandlet nærmere. Jeg har videre avgrenset mot å behandle ulike former for samhandling som ikke er naturlig å betegne som

17 Se kap. 11.

18 For en nærmere behandling av spørsmålet ulike «grader» av kriser, se NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer, pkt. 1.3.1.

19 Nødverge og nødrett som grunnlag for inngrep i bistandsoppdrag er behandlet nærmere i pkt. 10.2.2.3.2.

bistand. Et eksempel på slik samhandling er redningstjenesten hvor både politiet, Forsvaret og en rekke andre aktører har et selvstendig ansvar.²⁰ Kjernen i bistand, slik jeg bruker begrepet i denne boka, er at Forsvaret midlertidig assisterer politiet med å utføre oppgaver som tilhører politiets oppgaveportefølje.²¹ Jeg har videre avgrenset mot å behandle hvorvidt kontrollordningene for politiet også gjelder i bistandsoppdrag, og konsekvensene av at politiet og Forsvaret handler utenfor de rettslige rammene som gjelder for bistand. Spørsmål om politisk, konstitusjonelt, tjenestemessig eller strafferettslig ansvar blir derfor ikke behandlet. Rettslige spørsmål i tilknytning til økonomiske konsekvenser av bistand – herunder kostnadsdekning og erstatningsansvar – blir heller ikke behandlet.

1.3 Hvordan finne fram i boka – en leseveiledning

Som nevnt i forordet bygger denne boka på min doktoravhandling fra 2020. En doktoravhandling er skrevet for å oppfylle bestemte rettsvitenskapelige krav, noe som ikke nødvendigvis bidrar til å gjøre teksten lettlest eller enkel å finne fram i. I dette punktet vil jeg derfor forsøke å vise vei i fremstillingen. Jeg vil først si noe om hovedstrukturen i boka.

Del 1 – Presentasjon og bakgrunn, som består av kapitlene 1 og 2, inneholder en presentasjon av tema i boka og en kort gjennomgang av emner som plasserer tematikken i en samfunnsmessig, historisk og internasjonal kontekst. Denne delen vil ha størst interesse for de som vil forstå hvordan rettslige spørsmål om Forsvarets bistand til politiet inngår i en større sammenheng.

Del 2 – Rettslige premisser, som består av kapitlene 3 til 6, inneholder en gjennomgang av fire rettslige premisser i betydningen argumenter eller grupper av rettskilder som er særlig sentrale for bokas sentrale problemstillinger. For at ikke del tre skulle bli for voluminøs er de generelle spørsmålene om hvordan disse premissene bidrar til å avklare rettstilstanden behandlet separat i en egen del. Denne delen vil ha størst interesse for de som ønsker en nærmere begrunnelse for hva som ligger bak den rettslige argumentasjonen i del tre. De rettslige premissene som behandles nærmere er:

- Grunnloven (kapittel 3)
- Legalitet (kapittel 4)
- Internasjonale menneskerettigheter og andre folkerettslige forpliktelser (kapittel 5)
- Nasjonal politilovgivning (kapittel 6)

20 Politiet har en særskilt rolle i redningstjenesten, bl.a. et koordinerende ansvar etter pl. § 27 første ledd, og bistand fra Forsvaret til politiet kan også være aktuelt innenfor redningstjeneste, særlig der innsatsen krever politimyndighet. Se pkt. 1.4.3.

21 Se Ragnar L. Auglend, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*, Gyldendal juridisk 2016, s. 646.

Del 3 – Hovedspørsmål, som består av kapitlene 7 til 10, behandler fire sentrale rettslige problemstillinger som vil bli omtalt som bokas hovedproblemstillinger. Del 3 vil ha størst interesse for de som søker svar på konkrete spørsmål om de rettslige rammene for bistand.

Den første problemstillingen er *hvilke oppgaver* Forsvaret kan bistå politiet med. Politiet har mange og ulikeartede oppgaver. Kan Forsvaret bistå politiet med løsning av alle disse oppgavene – eller bare enkelte oppgaver? Vil de rettslige rammene for bistand være forskjellige for de ulike oppgavene?

Den andre problemstillingen er *i hvilke situasjoner* Forsvaret kan bistå politiet. Spørsmålene som behandles under denne problemstillingen har det til felles at de knytter seg til situasjonen som utløser bistandsbehov – uavhengig av hva slags hendelse som skaper behovet og hva bistanden konkret består i. Problemstillingen omfatter to grupper av spørsmål. Den første gruppen omhandler egenskaper knyttet til situasjonen som utløser bistandsbehovet, eksempelvis om en trussel/hendelse er intendert eller ikke. Den andre omhandler forhold knyttet til hva politiet oppnår med bistand – hvilken gevinst bistanden gir.

Den tredje problemstillingen er *hva* Forsvaret kan bistå politiet med. Når Forsvaret bistår politiet, vil bistanden i mange tilfeller innebære noe kvalitativt annet enn det politiet til vanlig representerer. Innenfor denne problemstillingen har jeg valgt å behandle to spørsmål nærmere. Det første er i hvilken grad forskjeller i utdanningen og treningen mellom politipersonell og forsvarspersonell har betydning for den rettslige adgangen til bistand. Det andre spørsmålet er i hvilken grad det er adgang til å benytte andre våpen og maktmidler enn de politiet til vanlig disponerer i bistandsoppdrag.

Den fjerde problemstillingen er *hvordan* bistand fra Forsvaret skal gjennomføres. Denne problemstillingen samler rettslige spørsmål knyttet til gjennomføringen av bistandsoppdrag. Jeg har konsentrert fremstillingen om to hovedspørsmål: det rettslige grunnlaget for utøvelse av myndighet i bistandsoppdrag – og planlegging, organisering, kommando og kontroll i bistandsoppdrag.

Det er nær sammenheng mellom de fire hovedproblemstillingene. Når man skal trekke den rettslige grensen for i hvilken grad Forsvaret kan bistå politiet, vil de nærmere omstendighetene tilhørende én hovedproblemstilling ha betydning for de rettslige rammene for de andre hovedproblemstillingene. En konsekvens av den nære sammenhengen mellom de fire hovedproblemstillingene er at det i liten grad er mulig å besvare en av de fire hovedproblemstillingene isolert. Et eksempel kan illustrere dette. Hvis man lurer på om det er rettslig adgang til å la militært personell ha bevæpnet vakthold på offentlige bygg, vil svaret avhenge av forhold som hører under alle de fire hovedproblemstillingene:

- Det vil avhenge av hvorfor det er behov for vakthold. Hvis det skyldes en terrortrussel, vil det normalt være adgang til bevæpnet vakthold, i motsetning til for eksempel vakthold på et åsted (første hovedproblemstilling).
- Det vil avhenge av hvor stor gevinsten (nyttene) ved slikt vakthold er. Jo større gevinst, jo større adgang vil det være til bevæpnet vakthold (andre hovedproblemstilling).

- Det vil avhenge av både hva slags våpen personellet er utstyrt med og i hvilken grad de har opplæring i bruk av våpen i sivile oppdrag. Jo mer våpnene likner politiets våpen, og jo mer sivil opplæring personellet har, jo større vil den rettslige adgang til denne typen bevæpnet vakthold være (tredje hovedproblemstilling).
- Det vil avhenge av hvordan bistandsoppdraget er avgrenset og ledet. Hvis oppdraget er klart avgrenset og underlagt en tydelig ledelse hvor politiet har en reell innflytelse over oppdragsutførelsen, vil den rettslige adgangen til bistand være større enn hvis det ikke er tilfellet (fjerde hovedproblemstilling).

Det at spørsmålet om de rettslige grensene for bistand består av et samvirke mellom ulike forhold/problemstillinger kan gjøre det utfordrende å trekke denne grensen. Av samme grunn kan det være utfordrende å finne konkrete svar på rettslige problemstillinger i denne boka. Det er mange krysshenvisninger i boka som forhåpentligvis vil bidra til at man finner de delene som er nødvendig å lese for å ta stilling til det spørsmålet man måtte ha.

1.4 Politiet og Forsvaret

1.4.1 Politiet

Begrepet «politi» og avledete begrep som «polisier virksomhet», «politiarbeid», «politivitenskap» med videre er ikke entydige. Begrepet har endret betydning gjennom historien, og kan også ha ulikt meningsinnhold i ulike fag.²² Begrepet stammer fra det engelske begrepet «policing», som også kan forstås på ulike måter.²³ Det skilles ofte mellom det funksjonelle eller *materielle* politibegrepet på den ene siden, og det organisatoriske eller *formelle* politibegrepet på den andre siden. Kjernen i det *materielle* politibegrepet er virksomhet som innebærer utførelse av polisiære oppgaver – uavhengig av hvilken etat som utfører virksomheten.²⁴ Auglend definerer det *formelle* politibegrepet slik: «[D]en organisasjon i forvaltningen som er tillagt polisiære oppgaver og som normalt er gitt monopol på å anvende fysisk makt i kraft av offentligrettslig kompetanse, internt overfor statens egne borgere.»²⁵ I Norge er dette politi- og lensmannsetaten.²⁶ Jeg vil i denne boka ta utgangspunkt i det formelle politibegrepet. Når det er sagt, vil de politioppgavene jeg analyserer også ligge innenfor det materielle politibegrepet.²⁷ I denne boka vil jeg med begrepet

22 Birgitte Ellefsen og Paul Larsson, «Skandinavisk politihistorie» i *Innføring i politivitenskap*, Paul Larsson, Helene I. Gundhus, og Rolf Granér (red.), Cappelen Damm Akademisk 2014, s. 30–31. Se også Liv Finstad, *hva er POLITI*, Universitetsforlaget 2018, kap. 1.

23 Ellefsen og Larsson (2014), s. 17–20 og Tor-Geir Myhrer, «Begrenset politimyndighet» i *Polisiær virksomhet: hva er det – hvem gjør det?: Forskningskonferansen 2007*, Helene Gundhus, Paul Larsson, og Tor-Geir Myhrer (red.), *PHS-forskning* Oslo: Politihøgskolen 2007, s. 17.

24 Myhrer (2007), s. 17–18 og Ellefsen og Larsson (2014), s. 18–19.

25 Ragnar L. Auglend, Henry John Mæland, og Knut Røsandhaug, *Politirett*, 2. utg., Gyldendal Akademisk 2004, s. 37.

26 Se Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) §§ 1–2.

27 Se nærmere kap. 7.



Temaet i denne boken er de rettslige rammene for operativ bistand fra Forsvaret til politiet. I hvilke situasjoner og på hvilke måter kan Forsvaret bistå politiet?

Boken behandler fire sentrale problemstillinger: Hvilke oppgaver kan Forsvaret bistå politiet med? I hvilke situasjoner kan Forsvaret bistå politiet? Hva kan Forsvaret bistå politiet med? Hvordan skal bistandsoppdrag gjennomføres? Disse spørsmålene blir vurdert i lys av Grunnloven og nasjonal lovgivning, internasjonale menneskerettigheter, kravet om legalitet og de polisiære grunnnormene.



Kai Spurkland er politiadvokat i Oslo politidistrikt og forsker ved Politihøgskolen. Han har i en årrekke arbeidet med rettslige spørsmål innenfor politiets beredskapsoppgaver og ordenstjeneste, blant annet som juridisk rådgiver i politimesterens operative stab. Spurkland har skrevet flere lærebøker og fagartikler om disse temaene og underviser på Politihøgskolen og ved Universitetet i Oslo.

ISBN 978-82-15-04992-2



9 788215 049922

UNIVERSITETSFORLAGET.NO