



Eksamen i Emne OPG3401

Bacheloroppgåve

**Forsvarets rettslege handlingsrom i høve
maritim kontraterror**

av

Kadett Morten Bratseth

Godkjend for offentlig publisering

Publiseringsavtale

Ein avtale om elektronisk publisering av bachelor/prosjektoppgåve

Kadetten har opphavsrett til oppgåva, inkludert rettighetene til å publisere den.

Alle oppgåver som oppfyller krava til publisering vil verta registrert og publisert i Bibsys Brage når kadetten har godkjend publisering.

Oppgåver som er graderte eller begrenset av ein inngått avtale vil ikkje verta publisert.

Eg gir med dette Luftkrigsskolen rett til å gjere denne oppgåva tilgjengeleg elektronisk, gratis og utan kostnader	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nei
Finnes det ein avtale om forsinka eller berre intern publisering? (Utfyllande opplysningar må fyllast ut)	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nei
Om ja: kan oppgåva publiserast elektronisk når embargoperioden går ut?	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nei

Plagiaterklæring

Eg erklærer med dette at oppgåva er mitt eige arbeid og har riktig bruk av kjelder.

Eg har ikkje nytta annan hjelp enn det som er skildra i oppgåva.

Eg er klar over at brot på dette vil føre til avvising av oppgåva.

Dato: 12-12-2022

Innholdsliste

SAMANDRAG	4
ABSTRACT	4
FORORD	5
1. INNLEIING	6
1.1 PROBLEMSTILLING	7
1.2 BEGRENsingAR.....	8
1.3 STRUKTUR.....	8
1.4 KJELDEKRITIKK.....	8
1.5 OMGREPSAVKLARING	8
2. METODE	9
2.1 JURIDISK METODE	9
2.2 RETTSKJELDER.....	10
2.3 TOLKING OG VEKTING	12
3. MEIR OM POLITIET, FORSVARET OG MARITIM KONTRATERROR	12
3.1 KRISER OG KRISEHANDTERING	12
3.2 FORSVARET OG POLITIET – DEIRA OPPDRAG	13
3.3 FORSVARET OG POLITIET – MKT	14
4. ANALYSE	15
4.1 RETTSLEG RAMMEVERK.....	16
4.2 SCENARIO 1 – DEN IDEELLE LØYSINGA AV MKT	20
4.3 SCENARIO 2 – MKT OG NAUDRETT.....	24
4.4 SCENARIO 3 – MKT I GRÅSONE.....	29
5. KONKLUSJON	35
6. REFERANSAR	37

Samandrag

For ein liten stat som Noreg bør og må Forsvaret og politiet samarbeida for å løysa visse oppdrag. Døme på eit slikt oppdrag er maritim kontraterror (MKT). Dette samarbeidet kan reise fleire rettslege spørsmål. Denne oppgåva analyserer, gjennom tre forskjellige scenarioar, Forsvaret sitt rettslege handlingsrom i høve til maritim kontraterror. Det første scenarioet omhandlar korleis MKT er skissert å løysast, det andre omhandlar korleis naudrett og naudvergerett kan gjere seg gjeldande, og det tredje omhandlar forholdet mellom politiet og Forsvaret i ei gråsoner mellom terrorangrep og angrep på Noreg. Oppgåva nyttar juridisk metode. Funna i oppgåva viser at Forsvaret har relativt stort rettsleg handlingsrom i høve MKT. På tross av kva som er lov, er det ikkje gitt at det er like lurt å nytta handlingsrommet fullt ut.

Abstract

In a small state such as Norway, cooperation between the Norwegian Armed Forces and the police in particular missions can be expedient. One example of a mission where joining forces would be beneficial is Maritime Counter Terrorism. This cooperation could raise several legal questions, and this thesis analyses the legal scope of the Norwegian Armed Forces when fighting maritime terrorism by examining three scenarios. The first scenario deals with the Norwegian Government's outlined course of action for Maritime Counter Terrorism. The second scenario deals with how the principle of necessity and self-defense may apply to such a mission. The third scenario focuses on the grey zone between terrorism and an armed attack on the state of Norway. This thesis thus uses a legal methodology. The findings suggest that the Norwegian Armed Forces have a broad legal scope within Maritime Counter Terrorism. Despite this, it is not necessarily wise to make full use of it.

Forord

I løpet av mine år på Luftkrigsskulen har eg tileigna meg mykje forskjellig kunnskap og ferdigheitar. Eit av faga eg fann særst interessant var valfaget «Luftforsvaret og Krisehandtering». Førelesingar, studietur og pensum-litteratur i dette faget inspirerte meg til å skriva ei bacheloroppgåva innan fagfeltet.

Fleire bacheloroppgåver er skrivne ved Forsvaret sin Høgskule om Forsvaret sin bistand til Politiet i meir generelle vendingar, medan utfordringar knytt til maritim kontraterror framleis er eit relativt lite utforska felt. Sidan lovverket er generelt utforma stiller det store krav til lovmessige vurderingar i kvart einskild tilfelle. Som offiser og leiar i Forsvaret generelt, og fartøysjef på Luftforsvarets helikopter spesielt, vil det vera nyttig å ha kjennskap til dette lovverket, samt noko innsikt i kor samansette dei rettslege vurderingane ein kan bli utsett for i tenesta kan vera. Slik kjennskap og innsikt må tileignast i forkant av operasjonar. I den augneblinken ordren kjem om iverksetting av oppdrag, og rotoren på helikopteret startar å snurre, vil det vera for seint. Med denne oppgåva vonar eg å kunne bidra til auka medvit kring nettopp dette.

På trass av stor interesse for fagfeltet, hadde eg då eg starta å skriva denne oppgåva lite erfaring med juridisk metode. Heldigvis fekk eg rettleiing av ein professor i rettsvitskap med særleg interesse for militære operasjonar. Ein stor takk til Sigmund Simonsen for kyndig rettleiing når eg sjølv har følt meg på tynn is. Eg vil også retta ein takk til mamma for god hjelp med rettskrivinga. Til sist vil eg retta ein varm takk til Marthe for at ho stadig gjev meg eit dytt når eg treng det, og støttar meg i mål.

Tal på ord: 10990

1. Innleiing

Store delar av Noregs verdiskaping skjer på havet. Olje-og gassindustri, sjømat og maritim verksemd stod i 2019 for 694 milliardar kroner av norsk verdiskaping (Nærings- og Fiskeridepartementet, 2021). Mange selskap, både offentlege og private, har gjort store investeringar for at næringa skal vera det den er i dag. Hand i hand med store investeringar kjem behovet for tryggleik. I dagens polariserte verdssamfunn vert terror, sabotasje og hybride verkemiddel nytta i stadig større grad. Olje- og gassindustri og maritim verksemd både kan og er eit mål. Det har me sett fleire døme på allereie.

Den 16. januar 1996, under den første tsjetsjenske krigen, tok ei pro-tsjetsjensk gruppe over kontrollen på ei ferje då den låg til kai i den tyrkiske byen Trabzon (Pope, 1996). Pope (1996) beskriv at kapteinen vart tvungen til å ta skipet til havs. Om bord var over 200 menneske, bland dei over 100 russarar. Gruppa truga med å drepe dei russiske passasjerane om ikkje russiske styrkar trakk seg tilbake frå den tsjetsjensk-okkuperte byen Pervomayskaya i Russland. Russiske styresmakter ba Tyrkia om å storma fartøyet, og tilbød eigne styrkar til disposisjon, men tilbodet vart avslått. Den 18. januar kjempa tsjetsjenske styrkar seg fri frå Pervomayskaya, og dagen etter overgav gisseltakarane seg til tyrkiske myndigheiter. Alle gisla vart slept fri (Pope, 1996).

Nøyaktig 17 år seinare, 16. januar 2013, i In Amenas, Algerie, vart norske borgarar offer for gisseltaking. 17 norske arbeidarar ved Statoil sitt gassanlegg vart tekne som gissel av ein radikal islamistisk terrororganisasjon (NRK, 2014). Gissel-takinga skal ha vore hemn for Frankrike sine operasjonar i Mali. Situasjonen varte i tre døger, inntil algeriske spesialstyrkar aksjonerte mot gisseltakarane. I løpet av desse dagane mista totalt 38 gislar livet, fem av desse var nordmenn (NRK, 2014).

24. februar i år invaderte Russland Ukraina, etter at russisk-støtta separatistar har kontrollert områda aust i landet sidan 2014 (Holm-Hansen & Paulsen, 2022). Fleire europeiske land har i lang tid vore avhengig av å importera russisk gass for å dekkja eige behov. Som ein respons på europeiske sanksjonar mot Russland, har Russland strupa eksporten av mellom anna gass til Europa (Pettrém, 2022). 26. september bryt gassledningar i Østersjøen, mellom Russland og Europa saman, og det er stor semje om at det er sabotasje, ei villa handling. Fleire meiner Russland står bak, i følgje Pettrém. Europa lit stadig meir på gass frå norske gassleidningar.

Den siste tida har det vorte observert større, ukjende dronar rundt norske olje- og gassinstallasjonar i NØS. Noreg responderte med å auke beredskapen langs egne olje- og gassinstallasjonar. Langs den norske kysten seglar fleire russiske forskingsskip, mange av dei vert sett på som overvakingsfartøy av vestlege ekspertar (Pettrém, 2022). Norsk olje- og gassindustri vert viktigare enn nokon gong tidlegare, ikkje berre for Noreg, men og for store delar av Europa. Ein ekspert ved Forsvaret sin Høgskule uttalar i høve hendingane 26. september at «[...] Norsk gassforsyning er sannsynlegvis det største og mest strategisk viktige sabotasjemålet i heile Europa akkurat no» (Undheim, Solvang, Kvien, Knutsen, & Hotvedt, 2022). Den tryggleikspolitiske situasjonen i Europa er spent.

I lys av hendingar den siste tida verkar det stadig mindre fjernt at norske olje- og gassinstallasjonar kan verta råka av sabotasje eller terrorisme. I tillegg kan sivile skip vera attraktive mål. Noreg har beredskapsplanar for å handtera nettopp slike situasjonar. For organisasjonar eller statar som ynskjer å påverke Noreg og Europa kan desse utgjera attraktive mål. Skip og olje- og gassinstallasjonar langt til havs kan vera vanskelege å beskytta, og dersom dei vert ramma av sabotasje, terrorisme eller gisselsituasjonar, vil dei vera vanskelege for norske myndigheiter å aksjonera mot.

I Noreg har politiet tradisjonelt sett hatt ansvar for å beskytta landet sine innbyggjarar mot truslar innanfor landegrensa, og Forsvaret mot truslar utanfrå landegrensa. Med ei kontinuerleg endring av samfunnet kan ein seia at denne rollefordelinga vert utfordra. Stadig nye truslar og aktørar melder seg, og viskar ut skiljet mellom indre og ytre truslar, statlege og ikkje-statlege aktørar. Samtidig vert det stilt store krav til større breidde i både Politiet og Forsvaret sine oppdragsporteføljar.

1.1 Problemstilling

Oppgåva prøver å belyse kva rettslege moglegheiter og begrensingar militært personell har under bistand til politiet i høve maritim kontraterror. Problemstillinga er:

Kva rettsleg handlingsrom har Forsvaret i høve maritim kontraterror?

1.2 Begrensingar

Grunna oppgåva sitt omfang vil den berre omhandle maritim kontraterror. Forsvaret sin rett og plikt til å driva suverenitetshevding og forsvar av landet, samt maktbruk på vegne av Politiet, vert nemnt i oppgåva, men er ikkje hovudtema.

1.3 Struktur

Oppgåva er utforma som ein juridisk analyse, og nyttar juridisk metode. Først vil eg presentere generelle trekk ved den juridiske metoden. Deretter vil eg forklare nærare om Forsvaret og Politiet, med spesielt fokus på deira rolle innan maritim kontraterror. Hovuddelen er delt i fire: Først vil eg presentere dei mest relevante rettskjeldene, deretter drøfte kva rettsleg handlingsrom Forsvaret har i høve maritim kontraterror opp i mot tre forskjellige scenario. Her vil eg visa korleis reglane er i praksis, samt belyse eventuelle utfordringar. Til sist vil eg oppsummera funna mine.

1.4 Kjeldekritikk

Oppgåva baserer seg på ulike rettskjelder, som t.d. lovar, forskrifter, lovforarbeid, juridisk litteratur og reelle omsyn. Korleis nytte Forsvaret og Politiet i harmoni er eit viktig samfunnsspørsmål, spesielt for ein liten stat som Noreg. Spørsmålet har fått særskild fokus i åra etter 22. juli 2011. Sjølv om regelverket i det store og heile er tydeleg, er det fleire gråsonescenario der dagens regelverk kan verta utfordra eller koma til kort. Det er heller ikkje mykje empiri å basera oppgåva på, ettersom situasjonar knytt til maritim kontraterror i liten grad har vore subjekt for norsk rett pr. d.d. For å drøfta dette vil eg i stor grad nytta fagbøker, rapportar og artiklar. Ved å nytta slike kjelder er det viktig å vurdere kjeldene sin reliabilitet, altså om informasjon eller data er til å stole på. I tillegg er det og viktig å ta i betraktning at kjeldene er skrivne med eit anna formål enn å belyse akkurat mi problemstilling. Samstundes kan dei seiast å ha relativt høg reliabilitet, altså at ein kan trekkja gyldige slutningar ut i frå informasjonen i kjeldene (Kjeldstadli, 2003, ss. 237-238).

1.5 Omgrepsavklaring

For å betre forstå den vidare gongen i oppgåva vil eg først avklare eit par sentrale omgrep: **Militær makt** kan definerast som «[...] enhver planlagt bruk av maktanvendelse utøvet av personell som tjenestegjør i Forsvaret som et ledd i deres tjeneste» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 8)

Maritim kontraterror, heretter kalla MKT, kan definerast som «[...] spesielt krevende operasjoner, [...] der det dreier seg om gjenerobring av oljeplattformer, skip i fart eller andre installasjoner til havs» (Røksund-utvalet, 2016, s. 58).

Gråsonescenario kan definerast som « [...] akutte og kaotiske faresituasjoner hvor det ikke umiddelbart er klart om hendelsen/krisen er av sivil eller militær art» (Simonsen, Regjeringen og Forsvarets rettslige handlerett og handleplikt i nasjonale kriser, 2020, s. 329).

Gråsonescenarioar vert ofte sett i samanheng i hybride truslar og angrep, som i norsk samanheng vil bety «en fiendtlig stats fordekte bruk av tvangsmakt mot Norge for å påvirke norsk handlefrihet eller krenke landets suverenitet eller lignende» (Simonsen, Regjeringen og Forsvarets rettslige handlerett og handleplikt i nasjonale kriser, 2020, s. 329).

2. Metode

Bruk av valdsmakt mot menneske kan seiast å vera det mest alvorlege verkemiddelet ein stat har. Dermed er det særskild viktig at det vert lovregulert på ein hensiktsmessig måte, slik at både dei som skal utøva myndigheita og dei som skal kontrollere utøvinga er inneforstått med handlingsrommet regelverket gjev. Det gjeld både moglegheiter og grenser for bruk av militær makt. Denne oppgåva ynskjer å utforske kva rettsleg handlingsrom Forsvaret har i konteksten av maritime kontra-terror operasjonar. For å gjera dette nyttar eg altså rettsvitenskapleg metode, ofte kalla juridisk metode.

2.1 Juridisk metode

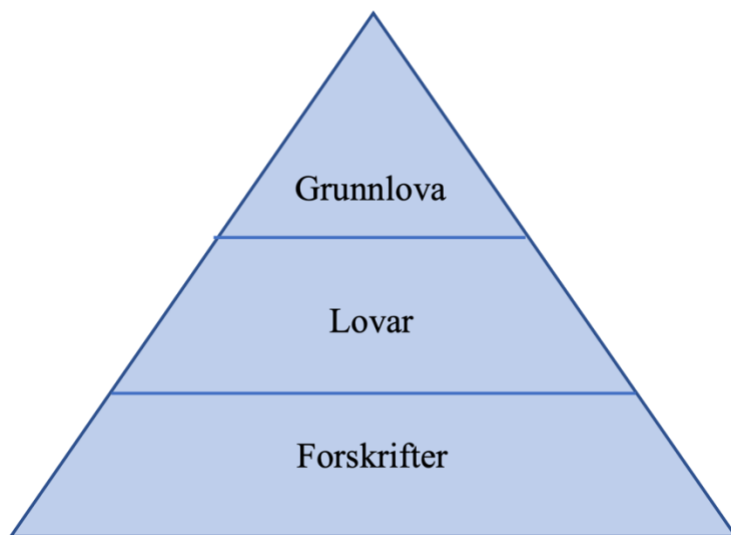
Rettsvitenskapleg og juridisk metode er stort sett samanliknbare, men metodane har visse nyanseforskjellar. Der juridisk metode nyttast i praksis, vert rettsvitenskapleg metode nytta for å forska på rettsspørsmål (Simonsen, Til forsvar av landet, 2019, s. 23). I beskrivinga av metoden nytta i denne oppgåva vil eg omtale dei om kvarandre. Juridisk metode kan definerast som «[...] en fremgangsmåte for å formulere og besvare rettsspørsmål» (Aarli & Mæhle, 2018, s. 13). Frå definisjonen kan ein seia at metoden er todelt. For det første handlar det om å formulere rettsspørsmålet, altså å koma fram til kjerna problemstillinga ein vil finna svar på. Rettsspørsmålet baserer seg på den faktiske situasjonen (Aarli & Mæhle, 2018). For det andre handlar metoden om å besvara rettsspørsmål ved å anvenda gjeldande rett. I følge Simonsen (2019) kan dette ikkje gjerast berre ved å lese rettsbestemmingar, men ein må og

analysere og tolke for å koma fram til rettsbestemminga sitt faktiske innhald. Eit premiss for å kunne analysere og tolke rettsreglar er å først identifisere relevante rettskjelde. For å konkludere må ein anvende rettsregelen på den faktiske situasjonen. Vidare i kapitlet vil eg gjere greie for sentrale rettskjelde samt tolking og vektlegging.

2.2 Rettskjelde

Ei rettskjelde kan seiast å vera «[...] alle argumentasjonsressurser det er tillat å ta i betraktning når innholdet av en rettsregel skal fastlegges i rettsanvendelsesprosessen» (Aarli & Mæhle, 2018, s. 40). Definisjonen til Aarli og Ragna (2018) peiker på rettskjelde som ei kjelde til argumenter som kan nyttast for å avklare og fastslå den faktiske rettsregelen, og ikkje som ei kjelde til ferdig fastsette rettsreglar. Dette støtter opp under Simonsen (2019) si forståing om at rettsbestemmingar må analyserast og tolkast. Det fins mange ulike rettskjelde, men dei vanlegaste er lov 17. mai 1814 om Kongeriket Noregs Grunnlov, heretter kalla Grunnlova, samt lover og forskrifter, som denne oppgåva vil basera seg på. I tillegg er mellom anna forarbeid, rettspraksis, stat- og forvaltningspraksis, samt juridisk litteratur og ofte nytta rettskjelde (Aarli & Mæhle, 2018, ss. 49-52).

Rettskjelde inngår i eit hierarkisk system der visse rettskjelde har forrang over andre ved motstridande bestemmingar. Dette hierarkiet vert ofte framstilt som ein «lovpyramide». I



Figur 1: "Lovpyramiden" (Aarli & Mæhle, 2018, s. 54)

tillegg illustrerer modellen og korleis volumet av lovtekstar er fordelt. Det finnes til dømes langt fleire forskrifter enn lovar. Den høgste lova i pyramiden er Grunnlova, og det norske rettssystemet spring ut frå denne lova (Aarli & Mæhle, 2018, ss. 54-55). Spesielt viktig for mi oppgåve er Grunnlovas § 25-26.

Under Grunnlova ligg alminnelege lovar. Desse skal i hovudsak danne rettsgrunnlaget når eit rettsspørsmål skal løysast, eventuelt gi opphav til tolkingsbidrag. Til dømes vil lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet, heretter kalla politilova, vera ei relevant rettskjelde for å avgjere i kva

situasjonar Politiet kan be Forsvaret om bistand. Grunnlova og alminnelege lovtekstar er begge vedtekne i Stortinget, og kan difor seiast å ha demokratisk legitimitet og autoritet som rettskjelde (Aarli & Mæhle, 2018, ss. 60-62).

Under lovar finn ein forskrifter. Forskrifter vert utgitt av forvaltningsorgan, og myndigheita til å utgje forskrifter er som hovudregel fastsett i lov. Ei særskild relevant forskrift for denne oppgåva, som er heimla i politilova § 27 a, er forskrift 16. juni 2017 nr. 789 instruks om Forsvarets bistand til politiet, heretter kalla bistandsinstruksen.

I tillegg til lovar og forskrifter fins fleire andre rettskjelder, der forarbeid, rettspraksis og juridisk litteratur utgjer hovudtyngda. Forarbeid er dei dokumenta som vert utarbeidd i prosessen med å laga nye, eller revidera allereie eksisterande lovar, og kan gi utfyllande informasjon om kva som eigentleg er meint med lovteksten. Denne oppgåva tar i hovudsak for seg forarbeid til bistandsinstruksen. Rettspraksis er og ei rettskjelde som kan vektleggast ettersom det gjev uttrykk for domstolar si tolking av lovbestemmingar (Simonsen, Til forsvar av landet, 2019, ss. 24-25). Det fins ingen rettspraksis å anvenda i denne oppgåva. Juridisk litteratur, og kalla rettslitteratur, formulerer og svarar vitenskapleg på konkrete rettsspørsmål gjennom ein systematisk argumentasjonsprosess. Svara rettslitteraturen gjev kan nyttast som kjelde til argument (Aarli & Mæhle, 2018, s. 112). I denne oppgåva vil eg blant anna nytta Simonsen (2019). Felles for slike rettskjelder er at dei ikkje kan fungere som rettsgrunnlag åleine, ettersom dei ikkje er forankra i Stortingets lovgivande myndigheit. Likevel kan dei nyttast til tolkingsbidrag og støtteargument når ein skal avgjere lova si eigentlege meining (Aarli & Mæhle, 2018, ss. 65-66).

Reelle omsyn kan i nokre tilfelle utgjera ei viktig rettskjelde. Reelle omsyn kan seiast å vera ei vurdering av kva det beste svaret på rettsspørsmålet vil vera, basert på verdiar og konsekvensar. Reelle omsyn er ei sentral rettskjelde i norsk rett. Det kan argumenterast for at reelle omsyn er særskild viktig i rettsspørsmål der det fins få lovbestemmingar, lite dekkande forarbeid, eller lite rettspraksis og rettslitteratur (Simonsen, Til forsvar av landet, 2019, ss. 25-26). Denne oppgåva tar for seg Forsvaret sitt rettslege handlingsrom i høve til maritim kontraterror, sett i blant anna eit gråsones-scenario. Eit slikt scenario kan seiast å hamne i skjæringspunktet mellom fleire lovar, og reelle omsyn kan dermed verta særskild viktig i drøftinga om kva som er lov og ikkje. Simonsen (2019) viser vidare til at beredskapslovutvalget i 1995 trakk fram reelle omsyn som særskild viktige i beredskapsretten

grunna «det nasjonale rettssystemet [må] tilpasses krisen». Dette med bakgrunn i at riket sin tryggleik er eit tungtvegande reelt omsyn. Følgeleg kan omsynet til riket sin tryggleik, i alvorlege faresituasjonar trumfe andre omsyn (Simonsen, Til forsvar av landet, 2019, s. 26).

2.3 Tolking og vekting

Som nemnt i punkt 2.1 må lovar analyserast og tolkast for å koma fram til det faktiske innhaldet. Trass i at ordlyden i lova er statisk, vil rettsregelen kunne endra seg i takt med samfunnet. Når ein tolkar lover må ein ta utgangspunkt i kva dei betyr i dagens samfunn. Sidan lovar må tolkast basert på no-tida, vil rettsregelen kunne endrast over tid. Ein kan dermed seie at rettsreglar er dynamiske (Simonsen, Til forsvar av landet, 2019, s. 24).

Etter å ha tolka rettskjeldene kan ein sitja igjen med divergerande rettsbestemmingar. Då kan ein nytta dei tre motstridsprinsippa for å rangera rettsreglar. Den første, *lex superior*, omhandlar at rettskjelder har forskjelleg trinnhøgde, og skal vektleggast deretter. Som illustrert i «Lovpyramiden» i punkt 3.2 har Grunnlova forrang i høve til alminnelege lovar, som igjen har forrang til forskrifter. Den andre, *lex specialis*, omhandlar at ei spesiell rettskjelde har forrang i høve til ei generell rettskjelde. Den tredje, *lex posterior*, omhandlar at ei nyare rettskjelde har forrang for ei eldre (Eckhoff & Helgesen, 2001).

3. Meir om Politiet, Forsvaret og maritim kontraterror

Hensikta med denne oppgåva er å anvenda juss på konkrete rettslege spørsmål som kan dukke opp i situasjonar der Forsvaret og politiet samarbeider for å bekjempe maritim terror. For å betre forstå dei konkrete rettslege spørsmåla, samt konteksten dei oppstår i, kan det vera hensiktsmessig å først vita noko om kriser og krisehandtering, generelt om Forsvaret og politiet sine oppdrag, rammer og struktur, samt spesifikt om Forsvarets Spesialstyrkar (FS), Beredskapstroppen (BT) og maritim kontraterror (MKT). I dette kapitlet vil eg gjere greie for nettopp dette.

3.1 Kriser og krisehandtering

Forsvaret og politiet opererer innanfor eit vidt spekter av situasjonar, alt frå daglege operasjonar til alvorlege kriser. Ei krise kan definerast som «[...] en alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnsstrukturer eller sentrale verdier knyttet til sikkerhet, velferd, liv og

helse som krever rask reaksjon under stor grad av usikkerhet» (Fimreite, Langlo, Læg Reid, & Rykkja, 2011, s. 13). Denne definisjonen peikar på fleire sentrale moment ved ei krise. For det første er det ein situasjon kor noko/nokon er truga. Trusselen kan stamme frå både inn- og utland, eller frå statlege- eller ikkje-statlege aktørar. For det andre må trusselen vera signifikant, som betyr at den er retta mot grunnleggjande samfunnsstrukturar eller sentrale verdiar. Det tredje momentet omhandlar ei oppleving av tidspress. Det fjerde og siste momentet i Fimreite et al. sin definisjon, er at situasjonen er uoversiktleg, og dermed er og beslutningsgrunnlaget usikkert.

Ei krise kan truge tryggleiken på ulike måtar. Ved alvorlege trugsler er det ofte snakk om samfunns- og statstryggleik. Når samfunnstryggleiken er truga kallar me det ei sivil krise. Når statstryggleiken er truga kallar med det ei tryggleikspolitisk krise (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020, s. 11). Det er ikkje alltid skiljet mellom sivile- og tryggleikspolitiske kriser er like klart. Særleg dei siste åra har me sett hybride verkemiddel bli tatt i bruk, både blant statlege- og ikkje-statlege aktørar. Meir om dette i kapittel 4.

I norsk krisehandtering har tradisjonelt sett tre prinsipp stått sentralt, nemleg ansvars-, likskaps- og nærleiksprinsippet (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 16). Etter 22. juli 2011 og Gjørsv-kommisjonen har eit fjerde prinsipp vorte innført, nemleg samvirkeprinsippet. Det omhandlar at alle i ein etat eller sektor sjølv er ansvarleg for å sikre best mogleg samvirke med sine samarbeidspartnarar. I situasjonar der tverrsektorielt samarbeid er mest hensiktsmessig må dei enkelte partar sjølv fremje slikt samarbeid (Bokhari, 2021). Maritim kontraterror er eit godt døme på ein situasjon der tverrsektorielt samarbeid er hensiktsmessig.

3.2 Forsvaret og politiet – deira oppdrag

Forsvaret og politiet er det sterkaste maktmiddelet staten Noreg har. Tradisjonelt sett er Forsvaret sitt oppdrag å verne Noreg og norske interesser mot truslar som stammer utanfrå egne landegrenser. Samtidig er politiet sitt oppdrag å bekjempe kriminalitet innanfor Noregs landegrenser (Røksund-utvalet, 2016, s. 7). Dette kan seiast å vera ein forenkling av verkelegheita. I følgje Forsvarsdepartementet (2020) har Forsvaret ni definerte oppdrag, der fire er sentrale i høve til Forsvaret sin bistand av politiet. *Oppgåve 2* omhandlar forsvaret av Noreg mot alvorlege truslar, anslag og angrep. *Oppgåve 3* omhandlar avverging og handtering

av episodar og tryggleikspolitiske kriser. *Oppgåve 5* omhandlar å hevde norsk suverenitet og suverene rettar. *Oppgåve 9* handlar om å ivareta norsk samfunnstryggleik (Forsvarsdepartementet, 2020, s. 11). Nesten halvparten av Forsvaret sine oppgåver handlar i stor grad om handtering av situasjonar *innanfor* Noregs landegrensar. Politiet sine oppgåver er stort sett å syta for orden i samfunnet, beskytta landet sine borgarar, og verksemdar, og å førebyggja og forhindra lovstridige handlingar og etterforska lovbrøt (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2018).

Sjølv om politiet i utgangspunktet har ansvar for å førebyggja og handtera terrorhandlingar på norsk jord, både dei som kjem innanfrå og utanfrå eigne landegrensar, har terrorangrep i andre land vist at eit angrep kan vera av ein slik art og omfang at det kan vera vanskeleg for politiet å handtere åleine. Utviklinga dei siste åra har vist at terrortrusselen er reell, og i Noreg, noko som krev at Forsvaret og politiet må evna å samla sine ressursar for å avverga og bekjempe slike angrep (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 14).

3.3 Forsvaret og politiet – MKT

Forsvaret si spesielle rolle innanfor MKT har i følgje Røksundutvalet (2016) røtter langt tilbake i tid. Ved opprettinga av fleire oljeplattformer på norsk sokkel i 1970-åra oppstod eit behov for å kunne beskytte dei ved eventuelle terrorangrep. Etter fleire utredningar vart Forsvarets Spesialkommando (FSK) oppretta i 1982 for å løyse nettopp dette oppdraget. Det var ei erkjenning av at politiet ikkje hadde ressursar til å løyse dette oppdraget åleine. Etter FSK vart erklært operativ i 1984, og fram til i dag, har dei utvikla eit nært operativt samarbeid med andre sentrale ressursar i Sjø- og Luftforsvaret, mellom anna helikopter, fly, ubåtar, overflatefartøy og etterretningseiningar. I dag er FSK saman med Marinejegerkommandoen (MJK) underlagt ei felles leiing i Forsvarets spesialstyrkar (FS). Både FSK og MJK kan bistå politiet i MKT. På trass av kapasiteten Forsvaret har innan MKT har Forsvaret si rolle prinsipielt vore som bistandsytar heilt frå start (Røksund-utvalet, 2016, ss. 58-59).

Politiet har ei eiga avdeling beståande av spesialtrente politifolk, kalla Beredskapstroppen (BT). BT har ikkje berre mykje kompetanse på kontraterror-operasjonar, men dei driv og regelmessig trening på MKT, i samarbeid med Forsvarets ressursar (Røksund-utvalet, 2016, s. 22). Politiet har og tre eigne helikopter, samlokalisert med BT. Denne oppgåva baserer seg på

at politiet sine egne helikopter ikkje kan nyttast til innsetting av aksjonsstyrkar under maritime kontraterror-operasjonar.

FS, saman med fleire andre militære ressursar, har regelmessig gjennomført samtrening med politiet og BT innan maritime kontraterror-operasjonar gjennom øvinga «Gemini». I følgje Røksund-utvalet (2016) har både Forsvaret og politiet delteke på denne øvinga fram til og med 2015, men frå 2016 vart det arrangert separate øvingar. Utvalet viser til at det er ueinigheit om korleis operasjonane skal leiast og gjennomførast, og at bak denne ueinigheita ligg det og ein strid om fordeling av ansvar, ressursar og kompetanse kva angår MKT (Røksund-utvalet, 2016, s. 60).

4. Analyse

Som me kan sjå i kapittel 3 kan forskjellige typar kriser by på forskjellige utfordringar. Omfang og kompleksitet kan seiast å påverke kven som skal handtere krisa. Ein bistandsoperasjon, der Forsvaret bistår politiet i høve MKT, kan fort verta komplisert. Det kan medføra at uavklarte rettslege spørsmål dukkar opp. I dette kapittelet vil eg prøva å avklara kva rettsleg handlingsrom Forsvaret har i slike situasjonar. Det vil eg gjera ved å først klarleggja dei rettskjelder som gjer seg gjeldande for militære maktutøvarar i oppdraget MKT, både ved bistand til politiet og ved forsvar av landet. Så vil eg gjennom tre tenkte scenario anvende rettsreglane, i den hensikt å synleggjere rettsleg handlingsrom og eventuelle utfordringar som kan dukka opp.

Det første scenarioet viser Røksund-utvalet si ideelle løysing av MKT, med Forsvaret og politiet i tett samarbeid. Røksund-utvalet framhevar imidlertid ein pågåande revirkamp mellom Forsvaret og politiet kring MKT, der Forsvaret har ei særleg oppgåve i løysinga av MKT, samt har større og betre kapasitet til å løyse oppdraget, medan politiet har det prinsipielle og overordna ansvaret (Røksund-utvalet, 2016, ss. 30, 60). Med bakgrunn i denne revirkampen søkjer det andre scenarioet å utforske Forsvarets rettslege handlingsrom ved MKT i tilfelle politiet vegrar seg for å be om bistand. Dette scenarioet har ei naudrettsleg vinkling. Vidare framhevar Røksund-utvalet også korleis skiljet mellom indre og ytre truslar vert viska ut av hybride verkemiddel, og dermed også skiljet mellom politiet og Forsvaret sine primære ansvarsområde (Røksund-utvalet, 2016, s. 17). I det siste scenarioet ynskjer eg å utforska Forsvaret sitt rettslege handlingsrom ved MKT i ei gråson med uklart skilje mellom

sivil- og tryggleikspolitisk krise. Her vil eg utforska om ansvaret for krisa fell på politiet eller Forsvaret. Bakteppet for scenarioa er den faktiske situasjonen verda befinn seg i her og no i 2022. Sjølv om det i seg sjølv ikkje er vesentleg for analysa, bidreg det til å aktualisera problemstillinga.

4.1 Rettsleg rammeverk

Det er som tidlegare nemnt fleire rettskjelder som er relevante for denne oppgåva. I dette delkapittelet vil eg beskriva dei rettskjeldene som eg meiner utgjer det rettslege rammeverket for analysa. Grunnlova § 25 stadfestar at militær maktbruk mot norske innbyggjarar må vera heimla i lov, og det er desse lovane, med forskrifter og forarbeid eg baserer analysen på. Desse rettskjeldene omfattar, i tillegg til Grunnlova, politilova med forskrift, samt straffelova. I tillegg vil eg og kort introdusera FN-pakta og menneskerettkonvensjonen, som og seier noko om grensene for ein stat si maktutøving.

4.1.1 Grunnlova

Grunnlova av 1814 er den øvste lova i rettshierarkiet i Noreg (, jf. lovpyramiden kapittel 2.2). Lova er sentral i etableringa av Noreg som sjølvstendig stat i 1814, og har som regel forrang for underliggjande lover. Grunnlova inneheld sentrale reglar for korleis staten skal organiserast og styrast, samt grenser for staten si makt over innbyggjarane (Holmøyvik, 2022). Spesielt viktig for denne oppgåva er § 25-26, som mellom anna omhandlar makta tillagt Kongen (de facto Regjeringa), samt betingingar i høve til forvaltning av denne makta. I tillegg seier den at militær makt ikkje kan nyttast mot innbyggjarane utan etter lov, jf. § 25 tredje ledd. Dette leddet vart i Stortinget den 14. mai 2020, vedtatt flytta frå § 101 og innlemma i § 25. § 26 gjev Kongen heimel til å starta krig til forsvar av landet. Ein annan relevant paragraf er § 113, viss innhald ofte vert omtala som legalitetsprinsippet. § 113 begrenser styresmaktene sin inngripen ovanfor det einskilde menneske ved å krevja at inngrep har heimel i lov. At § 25 tredje ledd tillet militær makt å nyttast mot innbyggjarane når dette er heimla i lov, kan seiast å forsterke og supplere legalitetsprinsippet i § 113 (Simonsen, Til forsvar av landet, 2019, s. 94). Døme på ei slik lov etter § 25 tredje ledd, er politilova.

4.1.2 Politilova og bistandsinstruksen

Politolova stadfestar politiet sine oppgåver, samt reglar, plikter og myndigheit tillagt dei i utøvinga av yrket. Politilova med forskrift har vorte endra fleire gonger dei siste åra. I 2015

vart proposisjon 79 L (2014-2015) lagt fram for Stortinget. Endringa kan seiast å vera ei formalisering av allereie gjeldande praksis, ettersom bistandsinstruksen frå 2012 allereie regulerte korleis Forsvaret kunne gi bistand til politiet, dog utan ein klar lovheimel. Prop. 79 L foreslo å endre politilova ved å innlemme § 27 a, som gav Forsvaret lovmessig grunnlag for bistand til politiet. Etter at proposisjonen var behandla i Justiskomiteen på Stortinget, vart innstilling 326 L (2014-2015) lagt fram for resten av Stortinget, og vedtatt. Bistandsinstruksen vart med det heimla i politilova.

Forskrift 16. juni 2017 nr. 789 er siste utgåve av bistandsinstruksen. Den er ei sentral forskrift til politilova, og gir retningslinjer for i kva situasjonar Forsvaret kan yta bistand til politiet, korleis bistand skal etterspørjast, samt at den sett rammeverket for korleis bistanden skal leiast og gjennomførast. Bistandsinstruksen har gjennomgått to oppdateringar dei siste ti åra, først i 2012 etter terrorangrepet 22. juli 2011, og deretter i 2017. I 2012 vart bistandsinstruksen oppdatert med sikte på å korte ned behandlingstida for bistandsanmodning i kritiske situasjonar (NOU 2012:14, 2012, s. 241).

På trass av ny bistandsinstruks i 2012 såg myndigheitene behov for å revidere den atter ein gong etter at § 27 a i 2015 vart innlemma i politilova. 12. januar 2016 vart det nedsett eit utval for utarbeiding av ny bistandsinstruks. Utvalet vart leia av assisterande departementsråd Arne Røksund. Rapporten vart ofte omtala som Røksund-utvalet. Utvalet meinte at bistandsinstruksen frå 2012 «[...] har en forsiktig tilnærming preget av kompromisser mellom justis- og forsvarssektoren», og at det er behov for ein ny instruks for å sikre raske slutningar og større handlingskraft i gjennomføringa (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 7). 1. september 2017 tredde ein revidert utgåve av bistandsinstruksen i kraft, og denne er fortsatt gjeldande. I likskap med førre revidering ynskja utvalet å fjerna skiljet mellom ulike typar bistand (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 13).

I tillegg til å forenkla bistandsinstruksen med omsyn til bistandstypar, ville og utvalet forkorte og forenkla avgjersleprosedyren for bistand. Tidlegare var det seks avgjersleledd, noko som medførte unødige forseinkingar. Utvalet foreslo å korte det ned til to avgjersleledd, ved at anmodande politimeister direkte kontaktar Forsvarets Operative Hovudkvarter (FOH), som avgjer om Forsvaret kan bistå, medan Justis- og beredskapsdepartement og Forsvarsdepartement berre vert informert om anmodinga og avgjersla. Departementa vil behalde alminneleg styringsrett over sine respektive departement, og kan avslå anmodinga

og/eller stansa bistanden. Dermed beheld departementa det politiske ansvaret, samtidig kan råka operative einingar iverksetje naudsynte tiltak med det same (Røksund-utvalet, 2016, s. 85).

På trass av usemje i utvalet, støtta fleirtalet at Forsvaret skulle få ansvaret for maritime kontraterror-operasjonar. Utvalet foreslo at Forsvaret skulle få både initiativrett og ansvar for leing og gjennomføring, utan politiet si innblanding. Dette skapa konflikt om kva som eigentleg var Forsvaret og politiet sine oppgåver. Utvalet peika på at politiet prinsipielt har ansvar for kontraterror-operasjonar, inkludert maritim kontraterror, men at Forsvaret har ei særskild rolle i slike operasjonar ettersom dei er best utrusta til å handtera dei, spesielt i høve til ressursar (Røksund-utvalet, 2016, ss. 64-66). I tillegg til å gi Forsvaret initiativrett, ynskja og utvalet å presisera Forsvaret sitt særskilde ansvar innan maritim kontraterror, ettersom oppdraget vil vera dimensjonerande for involverte avdelingar. Dette skulle fremgå av ein eigen paragraf i bistandsinstruksen, § 7.

Røksund-utvalet la fram eit utkast til ny bistandsinstruks. Utkastet vart i sin heilskap godkjend, forutan den foreslåtte § 7 som gav Forsvaret initiativrett til å starte maritime kontraterror-operasjonar utan først å få bistandsanmodning frå politiet. Likevel kjem det fram av den nye bistandsinstruksen at Forsvaret ved bistand til maritim kontraterror har ansvar for å leia og gjennomføre operasjonen, innanfor ramma gitt av politiet, jf. bistandsinstruksen § 6 tredje ledd. I den nye utgåva av bistandsinstruksen skil ein ikkje lenger mellom forskjellige typar bistand, men det er berre ein form for bistand. I tillegg vart det og korta ned frå seks til to avgjersledd i anmodningsprosessen, med politisk styringsrett ivaretatt. Politilova og bistandsinstruksen er relevant for å drøfta Forsvaret sitt rettslege handlingsrom i MKT etter bistandsanmodning frå politiet.

4.1.3 Straffelova

Lov 20. mai 2005 om straff, heretter kalla straffelova, vil og vera relevant for drøftinga i denne oppgåva. Eg vil undersøkje kva rettsleg handlingsrom straffelova gjev Forsvaret i høve til MKT. Generelt fastslår straffelova at ingen kan straffast utan etter lov, altså at ei handling må vera lovbestemt straffbar for at nokon kan verte straffa for det. Vidare regulerer den kva vilkår som må vera oppfylt for at ei handling skal vera straffbar, samt seier noko om strafferamma. I tillegg gir straffelova rom for fritak frå straff under spesifiserte vilkår, jf. §§ 17-18. Desse omhandlar mellom anna naudrett og naudverge. Dette kan vera relevant for

Forsvaret på generell basis, men kanskje og spesielt ved MKT. Naudrett kan definerast som « [...] en tilstand eller omstendighet som berettiger handlinger som under normale forhold ville være ulovlige og/eller straffbare. Under denne tilstand/disse omstendigheter blir handlingen ikke bare straffri e l, men også lovlig/ rettmessig.» (NOU 1995:31, 1995, s. 31). Straffelova er relevant for å drøfte Forsvaret sitt rettslege handlingsrom i MKT før bistandsanmodning er endeleg slutta.

4.1.4 Folkeretten

Folkeretten er eit sett rettsreglar inngått mellom statar som bestemmer kva statane kan, og ikkje kan gjera (FN, 2022). Folkeretten legg ikkje ned forbod mot bruk av militærmakt mot staten sine egne borgarar, men inneheld begrensingar på statar sin bruk av makt, uavhengig av om det er politiet eller militæret som utøver den (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 9). Dermed inneheld den nokre avgrensingar for både Forsvaret og politiet sitt rettslege handlingsrom. Fleire andre land har organisert statsmakta på ein slik måte at militærmakt, i større grad enn i Noreg, kan nyttast mot egne borgarar. Frankrike til dømes, kan seiast å vera blant dei mest liberale (Røksund-utvalet, 2016, s. 99). I følgje Justis- og Beredskapsdepartementet (2015) regulerer folkeretten staten sin bruk av makt mot egne borgarar, og i Noreg er det to sett reglar. Det eine er humanitærretten, bestående av dei fire Geneve-konvensjonane med to tilleggsprotokollar, som regulerer bruk av militær makt i væpna konflikt. Det andre er den europeiske menneskerettkonvensjonen (EMK) frå 03. september 1953, som regulerer statar sin maktbruk. Både Forsvaret og politiet må forhalda seg til EMK, og når dei yt bistand (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, ss. 9-10).

4.1.5 FN-pakta

FN-pakta frå 24. oktober 1945 kan kallast Dei Forente Nasjonar si «grunnlov», og er ein del av folkeretten. Pakta har til formål å fremje ei fredfull verd, og FN sine medlemsland forpliktar seg til å følgje innhaldet i pakta. Pakta slår fast eit sett grunnleggjande reglar, mellom anna at ingen statar har lov til å angripa andre, samt at ingen statar har lov til å involvera seg i andre statar sine interne tilhøve (artikkel 2). FN-pakta fastslår og statar sin rett til individuelt og kollektivt sjølvforsvar (artikkel 51) (FN, 2022). Denne artikkelen harmoniserer med Grunnlova § 26 første ledd om Kongen sin rett til å byrja krig til forsvar av landet. Både Grunnlova, Folkeretten og FN-pakta er relevante for å drøfta Forsvaret sitt

rettslege handlingsrom i tilfelle der det rådar uvisse kring angrepet sin art, om det er maritim terror eller væpna angrep på Noreg.

4.2 Scenario 1 – den ideelle løysinga av MKT

I føregåande kapittel har me sett på forskjellige relevante rettskjelder for vidare drøfting. Eg vil no gjere greie for korleis Røksund-utvalet skisserer at maritime terrorangrep skal handterast. Politilova og bistandsinstruksen med forarbeid er lagt til grunn for dette.

4.2.1 Anmoding og førebuingar

Politiet får melding om eit pågåande angrep på eit skip eller ein oljeplattform. Alt tilseier at angrepet er ei sivil krise, og fell dermed under politiets oppgåver. Politiet vurderer at dei ikkje kan handtere situasjonen med berre eigne ressursar, og politimeisteren i råka politidistrikt bestemmer seg for å be om bistand frå Forsvaret. Jf. politilova § 27 a første ledd første punkt som viser til kva Forsvaret kan bistå politiet med,

1. forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur,

vil situasjonen heimle bistand frå Forsvaret. Vidare er det eit prinsipp for bistand at politiet ikkje har tilstrekkeleg eller tilgjengeleg ressursar til å oppklare situasjonen sjølv, jf. bistandsinstruksen § 2 andre ledd,

Politiet har ansvaret for å løse sine oppgaver med egne ressursar. I situasjoner der egne ressursar ikke antas å være tilstrekkelige eller tilgjengelige, skal politiet snarest vurdere å be Forsvaret om bistand etter de regler som følger av denne instruks.

Er det tilfelle at Forsvaret får vita om angrepet før bistandsanmodninga vert mottatt har dei plikt til å legge til rette for å imøtekomme ein eventuell bistandsanmodning så raskt som mogleg, jf. bistandsinstruksen § 2 fjerde ledd

Personell i politiet og Forsvaret har plikt til å legge til rette for, og bidra til, at bistand ytes så raskt og effektivt som situasjonen krever.

Dette må også sjåast i samanheng med bistandsinstruksen § 5, som omhandlar førebuingar før bistand er beslutta,

I situasjoner som krever det, skal politiet og Forsvaret starte nødvendig planlegging og forberedelser til bistand uten å vente på formelle beslutninger. Forberedelser inkluderer fremføring av styrker og andre ressurser.

Dette medfører at så snart Forsvaret får vite om angrepet, uavhengig av om bistandsanmodning er mottatt eller godkjent, skal Forsvaret starte naudsynte førebuingar for å løyse oppdraget. FOH gir dermed ordre til råka avdelingar om å starte førebuingar, og framføre styrkane til ein egna stad nær angrepet. Dette ettersom Forsvaret har eit særskild ansvar for MKT (Røksund-utvalet, 2016, s. 58).

For å få bistand må politimeisteren kontakta FOH direkte, anten skriftleg eller munnleg. FOH meddeler si avgjersle så snart den er tatt. Gjenpart av anmodning og avgjersle vert sendt omgåande til Justis- og beredskapsdepartement og Forsvarsdepartement, som utøver sin alminnelege styringsrett, jf. bistandsinstruksen § 4 om avgjersleprosedyre ved anmodning om bistand.

4.2.2 Leing og gjennomføring

Politimeisteren sett rammene for oppdraget, men det er militær sjef for bistandsstyrken som har ansvar for å leie og gjennomføre operasjonen, jf. bistandsinstruksen § 6 tredje og fjerde ledd,

Politimeisteren gir sitt oppdrag til Forsvaret. Bistandsenheten(e) fra Forsvaret ledes av militær sjef.

Ved bistand til maritim kontraterror er det, innenfor rammen av oppdraget fra politiet, Forsvarets ansvar å lede og gjennomføre operasjoner.

Dette leddet er spesifikt omtala i Røksund-utvalet. Regelen er meint å begrensa politimeisteren si involvering i korleis Forsvaret skal løyse det gitte oppdraget. Dette må kunne seiast å ha bakgrunn i at Forsvaret sjølv har best kjennskap til korleis nytte eigne ressursar i kombinasjon, såkalla fellesoperasjonar («Joint Operations»). Utvalet understrekjer likevel at leddet ikkje er meint å frata politimeisteren «den overordna ledelsen av operasjonen» (Røksund-utvalet, 2016, ss. 65-66).

Operasjonen kan gjennomførast med operatørar frå berre beredskapstroppen (BT) eller berre Forsvarets Spesialstyrkar (FS), eller med BT og FS i samspel. Uavhengig av kven operatørane

er vil operasjonen krevje bistand frå Forsvarets ressursar innan lufttransport, meir konkret frå ein helikopterkapasitet. Røksund-utvalet påpeiker ifm. § 6 fjerde ledd at Forsvaret skal vurdere og avgjere korleis operasjonen skal gjennomførast, og at politimeisteren begrenser seg til å gi oppdraget om gjenerobring av fartøy/plattform til Forsvaret (Røksund-utvalet, 2016, ss. 65-66).

Forsvarets personell har berre heimel til å anvende makt iht. til føringar gitt av politimeisteren, inntil dei grenser gitt i politilova § 6, jf. bistandsinstruksen § 7:

Forsvarets personell kan ikke anvende makt utover hva som følger av bistandsanmodningen og de fastsatte rammer for politiet, herunder blant annet politiloven § 6.

Det skal ikke tas i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt.

De midler som anvendes må vera nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig.

Andre og tredje ledd omhandlar kor naudsynt handling er og proporsjonalitet, og kan seiast å harmonisere med dei rammer Forsvaret opererer innanfor i krig. Sjølv om situasjonane er vesentleg forskjellige, er prinsippa samstundes samanliknbare. Proporsjonalitet og militært naudsyn er to sentrale prinsipp i krigens folkerett. Prinsippet om naudsyn omhandlar, i likskap med bistandsinstruksen § 7 andre ledd, at ein berre nyttar den makt som er naudsynt for å oppnå legitime militære målsettingar (Forsvarets Høgskole, 2013, s. 13).

Proporsjonalitetsprinsippet omhandlar at den militære fordelene ved handlinga må vege tyngre enn sivile tap og følgjeskader som kan forventast av handlinga (Forsvarets Høgskole, 2013, s. 14). § 7 fjerde ledd om naudverge- og naudrettslege situasjonar vert omtala seinare i oppgåva.

Under løysing av denne operasjonen er militært personell gitt politimyndigheit, gitt at dei bærer militær- uniform og ID, jf. politilova § 20 femte ledd,

Militært personell som bistår politiet etter § 27 a, kan tildeles begrenset politimyndighet.

samt bistandsinstruksen § 8 første ledd:

Personell fra Forsvaret legitimert med militær uniform og militær ID skal anses å inneha den nødvendige politimyndighet for gjennomføring av oppdraget, i tråd med bistandsanmodningen.

Politimyndighet kan definerast som «[...] den samlede myndighet til å gi påbud og foreta inngrep overfor publikum, om nødvendig med makt, som er særegen for politiet» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 16). Når Forsvarets styrkar har tatt seg ombord i fartøyet eller plattformen er dei dermed gitt mynde til å pågripa dei kriminelle terroristane, om naudsynt med proporsjonal bruk av makt.

Politiet og Forsvaret har forskjellige våpen, og forskjellige våpeninstruksar. Jf. § 8 andre ledd gjeld politiets instruks så langt den passer:

Politets våpeninstruks gjelder så langt den passer for militært personell som løser oppdrag i tråd med denne instruks.

I fredstid har som regel Forsvaret høgare terskel for våpenbruk enn politiet, og dermed vil § 8 andre ledd medføre utvida tilgong til våpenbruk for militært personell (Røksund-utvalet, 2016, s. 78). Ved bistand til maritim kontraterror vil ikkje dette vera problematisk, ettersom situasjonen vil krevje væpning. Dei militære styrkane kan lovleg nytta militær våpeninstruks i ein eventuell situasjon der politiet sin våpeninstruks ikkje er dekkjande. Dette vil ikkje gi militært personell utvida handlingsrom kva angår bruk av valdsmakt. Militært personell kan ved bistand til politiet ikkje lovleg bruke meir valdsmakt enn kva politiet sjølv lovleg kunne gjort, slik nokre ser ut til å frykta (Røksund-utvalet, 2016, s. 78).

4.2.3 Konklusjon

Politiet kan på generelt grunnlag be Forsvaret om bistand i tilfelle der egne ressursar ikkje er tilstrekkelege, og vilkåra i politilova § 27 a er oppfylt. Forsvaret er pliktig å leggja til rette for effektiv bistand, noko som og inkluderer førebuing og fremjing av styrkar før bistand er anmoda, jf. bistandsinstruksen § 5. Politimesteren som anmoder om bistand set rammene for bistanden, samstundes er det spesielt for MKT at Forsvaret leier og gjennomfører operasjonen, jf. bistandsinstruksen § 6 tredje og fjerde ledd. Militært personell kan ved bistand til politiet anvenda makt iht. føringar gitt frå politimesteren, inntil grensene gitt i politilova § 6 om proporsjonalitet og naudsyn. Skissa som Røksund-utvalet legg fram viser at Forsvaret kan bistå politiet med MKT på ein god og forsvarleg måte innanfor rammene gitt av politiet.

4.3 Scenario 2 – MKT og naudrett

Førre scenario viser at effektiv løysing av MKT fordrar tillit mellom etatane, og anmodning om bistand frå politiet til rett tid. Tverrsektorielle øvingar, som til dømes Gemini, har vist at det råder usemje om korleis MKT bør planleggast og gjennomførast, samt kva avdelingar som skal trenast og utrustast for det (Røksund-utvalet, 2016, ss. 59-60). Røksund-utvalet peiker og på at det hos politiet eksisterer mistru mot Forsvaret kva angår deira evne til å handtere bistanndsoppdrag innanfor gitte rammer (Røksund-utvalet, 2016, ss. 29-30). Politiet frykta, i følge Røksund-utvalet, at Forsvaret ved bistand ville anvenda uproporsjonal makt. Utvalet meinte mistilliten ikkje reflekterte verkelegheita, men stamma frå politiet si manglande kjennskap til Forsvaret. Med bakgrunn i dette kan det tenkjast at politiet i visse situasjonar vegrar seg for å be om bistand frå Forsvaret. I dette scenarioet prøver eg å vise kva rettsleg handlingsrom Forsvaret har til å løyse MKT utan at bistanndsansmodning frå politiet føreligg.

4.3.1 Nærare om scenarioet

Det vert rapportert om ein pågåande gissel-situasjon på ein norsk oljeplattform i Norsk Økonomisk Sone (NØS). Det er eit lite antal terroristar som står bak. Den ansvarlege politimeisteren har enno ikkje bedt Forsvaret om bistand, på trass av klare indikasjonar på at det burde gjerast. Politimeisteren har trua på at forhandlingar vil føre fram. Forsvaret vel å klargjere helikopter og styrkar, og fremja dei til eit venteområde nær operasjonsområdet. Helikopterformasjonen har fått ordre om å holde ann ved venteområdet inntil bistand til politiet er beslutta. Leiaren for helikopterformasjonen får ved ankomst til venteområdet eintydige indikasjonar på at gislar vert drepne på oljeplattforma. Vedkommande har ikkje midlar for ytterlegare kommunikasjon med politiet eller Forsvaret.

Spørsmåla eg prøver å besvare er om Forsvaret lovleg kan førebu og fremje styrkar, samt om formasjonsleiaren lovleg kan aksjonere mot oljeplattforma, utan at bistand er anmoda?

4.3.2 Rettsleg vurdering

Som grunnregel kan ein seie at bistand fordrar anmodning frå politiet, jf. politilova § 27 a første setning: «**Etter anmodning** [mi utheving] kan Forsvaret bistå politiet med [...]». Bistanndsinstruksen gir ytterlegare beskriving av korleis bistand skal ytast, og inneheld unntak til grunnregelen nemna ovanfor. Bistanndsinstruksen § 2 omhandlar prinsipp for bistand. § 2

fjerde ledd pålegg militært personell ei plikt til å legge til rette for, og bidra til, så rask og effektiv bistand som situasjonen krev. Vidare omhandlar § 5 kva førebuingar Forsvaret kan gjere før bistand formelt er beslutta:

«I situasjoner som krever det, skal politiet og Forsvaret starte nødvendig planlegging og forberedelser til bistand uten å vente på formelle beslutninger. Forberedelser inkluderer fremføring av styrker og andre ressurser.»

Ser ein bistanndsinstruksen §§ 2 og 5 i samanheng gir forskrifta ikkje berre opning for, men til dels pålegg om, at Forsvaret kan starte førebuingar for bistand i den hensikt å gi rask og effektiv bistand, før anmodning er beslutta. Bistanndsinstruksen spesifiserer ikkje ytterlegare kvar grensa går for «fremføring av styrker». Dermed kan det argumenterast for at Forsvaret kan klargjere og fremje styrkar mot operasjonsområdet. Det råder uvisse kring kor nært operasjonsområdet Forsvaret kan fremje styrkar. Det verkar likevel hensiktsmessig at Forsvaret kan fremje styrkar til eit venteområde nært operasjonsområdet, til dømes nærmaste landområde, eller til nærmaste militære fartøy til havs, til dømes eit Kystvakt-skip. Det bør setjast ei grense for kor langt ein kan fremje styrkar. Fremjing inn i operasjonsområdet kan tolkast som å iverksette ein aksjon.

På den andre sida er hovudregelen at Forsvaret skal vente på formell avgjersle om bistand, og eventuelle unntak er ikkje spesifisert. Røksund-utvalet skriv følgande angående militært personell si handleplikt ifm. bistand «En plikt til å handle vil først inntreffe etter at politiet har anmodet Forsvaret om bistand, og bistanndsoppdraget har materialisert seg i en militær ordre» (Røksund-utvalet, 2016, s. 35). Denne setninga støttar argumentet om at Forsvaret må avvente bistand til anmodning er fremja. Samtidig stadfestar Røksund-utvalet i same kapittel «Det er likevel slik at militære tjenesteplikter kan følge av en gitt situasjon, som forberedelse av bistand til politiet, å melde fra om relevante kapasiteter, å fremføre styrker i påvente av anmodning fra politiet og så videre» (Røksund-utvalet, 2016, s. 36). Igjen er det tale om førebuingar og fremje styrkar i påvente av bistanndsansmodning.

Helikopterformasjonen har fått ordre om å holde ann ved venteområdet. Fremjing av styrkar inn i operasjonsområdet vil dermed medføre ordrebrot, noko som i hovudregel er ulovleg. I tillegg kan det tolkast som iverksetjing av ein aksjon. Å aksjonere utan heimel i politilova § 27 a vil vera ulovleg bruk av militærmakt mot sivile, jf. Grunnlova § 25 tredje ledd, med

mindre det fins heimel i annan lov. Ein slik heimel kan vera naudrett eller naudverge. I dei to neste underkapitla vil eg drøfte om helikopterformasjonen på trass av ordre lovleg kan fortsetja inn i operasjonsområdet for å aksjonere, samt om dei lovleg kan nytte militærmakt mot dei sivile terroristane med heimel i naudretten eller naudvergeretten.

4.3.2.1 Straffelova § 17 og ordrebrot

Straffelova § 17 om naudrett gir rom for å gjennomføre ei handling som i utgangspunktet er ulovleg, gitt at det fyller vilkåra i paragrafen:

«En handling som ellers ville vera straffbar, er lovlig når

a. den blir foretatt for å redde liv, helse, eiendom eller en annen interesse fra en fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte, og

b. denne skaderisikoen er langt større enn skaderisikoen ved handlingen.»

I bokstav a er det to vilkår som må vera oppfylt, nemleg 1) handlinga vert føretatt med ein spesifisert hensikt, 2) resultatet kan ikkje oppnåast på annan rimeleg måte. Hensikta med å fortsetje inn i operasjonsområdet for å aksjonere er å redde liv ved å forhindre ytterlegare drap, samt gi livreddande førstehjelp ved behov, og å gjenvinna kontroll over plattformar. Dette kan seiast å fylle første vilkåret.

På trass av at forhandlingar kan forhindre ytterlegare dødsfall, tyder situasjonen på at det ikkje er rimeleg å avventa til det eventuelt skjer. At terroristane rapporterer til politiet at dei ikkje kjem til å drepe nokon, men likevel gjer det, kan tyde på at dei ikkje har som mål å bli einig i utgangspunktet. Det verkar dermed ikkje som drapa kan avvergest på annan rimeleg måte, og andre vilkår kan dermed sjåast som oppfylt. Dette igjen talar for at § 17 bokstav a kan seiast å vera fullstendig oppfylt.

Det siste vilkåret for § 17 er gitt i bokstav b, og omhandlar at skaderisikoen ved å ikkje gjera noko skal vera langt større enn skaderisikoen ved handlinga. Situasjonen viser ingen klare teikn på at terroristane har til hensikt å stoppe drapa. Skaderisikoen ved å ikkje aksjonere kan dermed seiast å vera høg. Det er også ein risiko for skade ved å aksjonere, både på eget personell, sivile og terroristar. Den eskalerte situasjonen kan medføre ein større risiko for at aksjonen ikkje går som planlagt. Vurderinga om aksjonen let seg gjera vil vera eit samarbeid mellom leiar av formasjonen og operatørane. Skal aksjonen og fylla det tredje kravet må skaderisikoen for aksjonen vurderast til langt mindre enn skaderisikoen ved å avlysa aksjonen.

Alt tyder på at drapa vil fortsetje så lenge ingen bryt inn, dermed kan skaderisikoen ved å ikkje aksjonere seiast å vera høg. Sjølv om den nye situasjonen på plattformen kan tilseie auka skaderisiko for aksjonen, kan ein argumentera for at den framleis er mindre enn skaderisikoen ved å avlyse. Spørsmålet om skaderisikoen er «langt større» vert ei skjønsmessig vurdering av situasjonen, ettersom lova ikkje ytterlegare definerer uttrykket. Det faktum at det berre er tale om eit fåtal terroristar kan vurderast til å minke risikoen for aksjonen. Dermed kan det argumenterast at straffelova § 17 opnar for at leiaren for helikopterformasjonen lovleg kan trasse ordre om å holde ann ved venteområdet.

4.3.2.2 Straffelova § 18 og bruk av militær makt mot sivile

Ein aksjon vil og involvera bruk av militær makt mot sivile terroristar. Det vil vera nyttelaust å fortsetja inn i operasjonsområdet og iverksetja ein aksjon mot plattformen om ein ikkje og kan nytta makt. Dette kan straffelova § 18 om naudverge heimle under spesifiserte vilkår:

En handling som ellers ville vera straffbar, er lovlig når den

- a. blir foretatt for å avverge et ulovlig angrep,
- b. ikke går lenger enn nødvendig, og
- c. ikke går åpenbart ut over hva som er forsvarlig under hensyn til hvor farlig angrepet er, hva slags interesse som angrepet krenker, og angriperens skyld.

For at militær makt skal kunna nyttast med lova i hand må alle tre vilkåra i første ledd bokstav a til c oppfyllast. Bokstav a omhandlar at makta vert nytta for å avverge eit ulovleg angrep. Terroristane har ikkje berre ulovleg tatt kontroll over plattformen, og held arbeidarane som gissel ulovleg, men og drept fleire. Situasjonen tilseier at fleire vil verta drepne. Ved å aksjonere kan ein avverge ytterlegare ulovlege angrep, sjølv om det ikkje er nokon garanti for at ein klarar det. Likevel kan det seiast å vera overhengande sannsynleg at det ulovlege angrepet let seg avverge, og bokstav a kan dermed seiast å vera oppfylt.

Bokstav b handlar om at handlinga ikkje skal gå lengre enn naudsynt, og kan dermed seiast å vera ei slags begrensing. Den kan klart samanliknast med prinsippet om naudsyn i både politilova og folkeretten, som allereie er godt innarbeidd blant militært personell. Dette vilkåret vil såleis ikkje medføra noko endring i korleis formasjonen eller operatørane aksjonerer, ettersom det allereie er eit inkorporert rammeverk. Bokstav b kan dermed og seiast å vera oppfylt.

Det siste vilkåret, bokstav c, seier at handlinga må vera proporsjonal i høve til det ulovlege angrepet, både i høve til farenivå, kor viktige interessar som vert krenka, og i kva grad angriparen er skyldig. Det må kunne seiast å vera forsvarleg å nytta militær makt mot eit livsfarleg angrep. Interesse som vert krenka er i følge den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) ein av dei mest grunnleggande, jf. artikkel 2 om retten til liv. Same artikkel understrekar også lovlegheita av å handle i naudverge (Menneskerettighetskonvensjonen, 1950). Terroristane sine bevisste handlingar er direkte orsak til drapa, og dei kan dermed seiast å ha all skyld. Det kan argumenterast for at alle vilkåra i § 18 er oppfylt, og dermed at bruk av militær makt mot sivile terroristar kan heimlast i straffelova § 18.

4.3.2.3 Støtteargument

Også vurderingar i Røksund-utvalet peiker på at naud- og naudvergeretten er sentral i løysing av maritime kontraterror-operasjonar. Fleirtalet i utvalet fremja at reelle omsyn talar for at Forsvaret, i særleg akutte situasjonar, der kvart minutt teller, skal kunne aksjonere utan formell anmodning frå politiet (Røksund-utvalet, 2016, s. 65). Også bistandsinstruksen § 7 fjerde ledd understrekar at militært personell har rett til å anvende naudsynt og forhaldsmessig makt på vegne av seg sjølve og andre i naudverge- og naudrettssituasjonar. Det kan sjåast som lite naudsynt å inkludera naudrett i bistandsinstruksen, ettersom det uansett vil vera gjeldande. Likevel valte Røksund-utvalet å inkludere det for å minke antal lovtekstar operativt personell må forhalda seg til. Det faktum at det vart gjort, kan seiast å understreka kor viktig naudretten er.

Røksund-utvalet understrekar og handlingsplikta til personell i Forsvaret (og politiet). Dei argumenterer for at slikt særskild selektert, trena og utrusta personell vert forventa å utvisa mot og handlekraft i farlege situasjonar der andre kjem til kort. Utvalet skriv «Arbeidsgruppen understreker at forholdet mellom dette personellet og samfunnet ikke bare handler om det som er regulert i lover og regler, men må hvile på en grunnleggende forutsetning om at personell i politiet og Forsvaret vil gjøre sitt ytterste for å løse alle vanskelige og farlige situasjoner som måtte oppstå» (Røksund-utvalet, 2016, s. 33). Avsnittet understrekar at dette personellet må gjera sitt aller beste for å løysa farlege og vanskelege situasjonar på best mogleg måte.

4.3.3 Konklusjon

Utan bistandsanmodning frå politet kan ikkje Forsvaret fremje styrkar inn i operasjonsområdet, ei heller kan leiaren for helikopterformasjonen aksjonere og nytte militær makt mot sivile, med heimel i politilova § 27 a. I tilfelle der politiet openbart bør be om bistand, men likevel ikkje gjer det, kan det argumenterast for at Forsvaret likevel kan førebu og fremje styrkar. Grensa for kva som inngår i å førebu og fremje styrkar er ikkje definert, og forblir såleis vag, men det kan argumenterast for at grensa går ved definert operasjonsområde.

Å fortsetje, forbi venteområdet, inn i operasjonsområdet for å aksjonere, er ordrebrot. Det er i utgangspunktet ei straffbar handling, men kan verte lovleg når det har til hensikt å redde liv og skaderisikoen ved å følge ordre er «langt større» enn å begå ordrebrot, jf. straffelova § 17 om naudrett. For at aksjonen skal ha effekt er det naudsynt å nytta militær makt mot sivile terroristar. Utan bistandsanmodning og medfølgjande heimel i politilova § 27 a, vil det og i utgangspunktet vera ei ulovleg handling. Jf. straffelova § 18 om naudverge kan det likevel verte lovleg under visse vilkår. Aksjonen må avverga eit ulovleg angrep frå ein skyldig part, mot sentrale interesser, samstundes som den held seg innanfor prinsippa om naudsyn og proporsjonalitet. Bistandsinstruksen § 7 tredje ledd tydeleggjer at militært personell har rett til å anvende naudsynt og forhaldsmessig makt på vegne av seg sjølv og andre i naudverge- og naudrettssituasjonar. I tillegg understrekjer Røksund-utvalet militært personell si handlingsplikt i farlege og vanskelege situasjonar.

Samstundes er det stor risiko involvert, både i høve til egne styrkar og gisla. Det må understrekast at det som hovudregel skal vera anmoda om bistand før Forsvaret førebur og fremjar styrkar, og eventuelle aksjonar vera underlagt politimeisteren sitt overordna ansvar.

4.4 Scenario 3 – MKT i gråsoner

Bruken av hybride verkemiddel kan seiast å gjere skiljet mellom fred, krise og krig meir uklart. Ikkje berre vert det meir komplisert å forstå kva som eigentleg foregår, men det vert heller ikkje like sjølvstykke kven som skal agere. Måten Russland valte å annektere Krimhalvøya på i 2014 er eit døme på dette. Soldatar utan nasjonalitetsmerke på uniforma, og tilsynelatande utan tilknytning til Russland, tok kontroll over området. Media omtala dei som «små grønne menn» (Bogen, 2022). Der og då var det nok vanskeleg å forstå kven dei var og kva hensikter dei hadde. Uidentifiserte dronar flygande over norske oljeplattformer kan og

vera eit hybrid verkemiddel. Begge døma, på trass av ulikskapane, har til felles at det er vanskeleg å vita kven som står bak og kva motiv dei har, noko som kan skapa uvisse. Fleire mindre hendingar kan vera nøye planlagde ledd i ein større plan. Om ei oljeplattform vert angripen vil ikkje det isolert sett utgjere ein trussel mot statstryggleiken, og dermed heller ikkje naudsynt vera ei tryggleikspolitisk krise som Forsvaret har ansvaret for å løysa. Samstundes, kan ei slik hending vera mykje meir alvorstyngda om den vert sett i samanheng med eit større tryggleikspolitisk bilete.

Og Røksund-utvalet trekk fram korleis skiljet mellom indre og ytre truslar vert viska ut av hybrid krigføring, og dermed og skilje mellom politiet og Forsvaret sine primære ansvarsområde (Røksund-utvalet, 2016, s. 17). Det siste scenarioet prøver å utforska Forsvaret sitt rettslege handlingsrom ved MKT i ei gråson, der det råder uvisse kring krisa sin natur, og såleis om det er Forsvaret eller politiet, eller begge som har ansvaret for å handla i situasjonen.

4.4.1 Nærare om scenarioet

I dette scenarioet er bakteppet frå innleiinga av større betydning enn i scenario 1 og 2. Utover det er situasjonen som følgjer. Dei siste dagane er det observert auka aktivitet med ukjende dronar, russiske forskingsskip og uidentifiserte ubåtar i NØS. Politiet får beskjed frå ein arbeidar at fleire væpna personar har tatt kontroll over ei norsk oljeplattform. Det vert rapportert at dei er kledd i svarte uniformar utan nasjonalitetsmerke, og at dei snakkar russisk seg i mellom. Ombord på plattformen er titals norske arbeidarar. Politiet meiner dei står ovanfor ei sivil krise, og anmoder omgåande om bistand frå Forsvaret til å handtere situasjonen som MKT. Forsvaret er av oppfatning at landet står ovanfor eit væpna angrep. Er det politiet eller Forsvaret sitt ansvar å handtere situasjonen? Kva rettsleg handlingsrom har Forsvaret?

4.4.2 Rettsleg vurdering

Ei av staten sine viktigaste oppgåver er å ivareta tryggleiken til innbyggjarane (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020, s. 7). I dette ligg også det overordna ansvaret for krisehandtering av både sivile- og tryggleikspolitiske kriser (Bokhari, 2021, ss. 118-119). Det er likevel ikkje alle situasjonar som tillèt å vente på avgjersler og avklaringar frå politisk leining. I tidskritiske situasjonar kan nettopp det vera uforsvarleg og rettsleg uholdbart. Dette er

blant anna årsaka til at det skal føreliggja ordrer på førehand med naudsynte fullmakter i tilfelle der politisk leiing ikkje er umiddelbart tilgjengeleg (Simonsen, Til forsvar av landet, 2019, s. 300).

I ein uoversiktleg situasjonen kan det vera vanskeleg å avgjere kva form for krise ein eigentleg sit med. Kjenneteikn ved ei sivil krise er at det trugar grunnleggande verdiar og/eller funksjonar, samt set liv og helse i fare (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020). Liv og helse er utan tvil truga av dei væpna personane. Utvinning av olje og gass kan seiast å vera ein svært viktig funksjon for både det norske samfunnet og Europa, kanskje særskild no i 2022. Hendinga er eit resultat av ei bevisst handling. Dette er klare liknadstrekk med ei sivil krise, som omtala i kapittel 3. På dette grunnlaget er det her tale om ei liknande krise som i scenario 1, der politiet eig situasjonen, og Forsvaret etter anmoding inntar ei bistandsrolle. Denne vurderinga baserast på angrepet på oljeplattforma som ei isolert hending. Sjølv om det initielt ikkje er eintydige indikasjonar på at angrepet må ha samanheng med andre hendingar frå den siste tida kan det vera farleg å utelukka det.

4.4.2.1 Politiet og Forsvaret sitt ansvar

Det er fleire argument for at krisa hamnar innanfor politiet sitt ansvarsområde. At væpna personar tar kontroll over ei oljeplattform kan kategoriserast som maritim terrorisme. Då er det Politimesteren i det råka politidistriktet som har det overordna ansvaret for å leie eventuelle MKT-operasjonar. Simonsen (2019) slår fast at i situasjonar det råder tvil om Noreg står ovanfor eit væpna angrep frå ein annan stat eller ei, kan det vera mest naturleg at Forsvaret har ei bistandsrolle til politiet. Å definere ei hending eller episode som ein trussel mot riket sin tryggleik, altså ei tryggleikspolitisk krise, vil vera dramatisk og politisk betent (Simonsen, Til forsvar av landet, 2019, s. 300). Å nytte Forsvaret, som staten sitt ytste maktmiddel, kan også ha ein eskalerande effekt på situasjonen. Samstundes viser Simonsen (2019) til at det er viktig at Forsvaret er bevisst sitt sjølvstendige ansvar for riket sin tryggleik, og at dette er tilknytt handleplikt. I tilfelle Forsvaret har haldepunkt for at landet sitt sjølvstende eller tryggleik er i fare, kan dei ikkje avvente avklaring av situasjonen eller bistandsandmodingar frå politiet. Forsvaret må treffa naudsynte beredskaps- og forsvarstiltak uavhengig av politiet. Vidare viser Simonsen (2019) til at politiet ikkje kan avgjere om riket sin tryggleik er trua, ei heller om situasjonen krev bruk av militær makt til forsvar av landet (Simonsen, Til forsvar av landet, 2019, ss. 300-301). Når er det rett at Forsvaret overtar leiinga av krisa?

Spørsmålet om heimelsgrunnlaget for at Forsvaret kan forsvare landet med militær maktbruk vert grunna oppgåva sitt omfang ikkje drøfta. Vidare drøfting kviler på ei antaking om at Forsvaret lovleg kan nytte militær makt til forsvar av landet jf. Grunnlova § 26. Innhaldet i paragrafen vert likevel tatt med for ordens skuld. Grunnlova § 26 første ledd omhandlar norske myndigheiter sin rett til å nytte militær makt. Den lyder slik:

Kongen har rett til å kalle saman troppar, byrje krig til forsvar av landet og slutte fred, inngå og seie opp folkerettslege avtaler og sende og ta imot sendemenn.

Paragrafen lovfester at regjeringa, innanfor dei rettslege rammene av både norsk rett og krigen sin folkerett, har gitt Forsvaret rett til å nytta militær makt til forsvar av landet (Simonsen, Til forsvar av landet, 2019, ss. 192-193). Forsvaret sitt eksistensgrunnlag kjem og tydeleg fram gjennom deira ni oppgåver gitt av Forsvarsdepartementet, som nemnt i kapittel 3.2 (Forsvarsdepartementet, 2020, s. 11), der det er ein klar føresetnad at Forsvaret lovleg kan nytta militær makt.

4.4.2.2 Bistandsinstruksen

Om politiet leier krisehandteringa, og Forsvaret inntar ei biståande rolle, kan det verke mindre eskalerande enn om Forsvaret har leirollen. Så lenge ei slik løysing er tilstrekkeleg til å ha kontroll på krisa, kan det vera beste løysinga. Forsvaret vil då vera pliktig til å yta bistand, jf. bistandsinstruksen § 2 tredje ledd. I tilfelle Forsvaret ikkje vurderer det som tilstrekkeleg for å ivareta statstryggleiken, har Forsvaret moglegheit til å overta leiinga. Dette er lovfesta i Grunnlova § 26, men også eksplisitt nemnt i bistandsinstruksen § 2 tredje ledd og § 12 andre ledd. Det faktum at Forsvaret har eit særskild ansvar for løysinga av MKT, jf. bistandsinstruksen § 6 tredje ledd, kan minske terskelen for at Forsvaret overtar leiinga.

Bistandsinstruksen § 2 tredje ledd lyder:

Forsvaret skal ved anmodning fra politiet yte bistand så langt det er mulig, uten å gå utover akutte militære oppgaver som er viktigere enn det oppdrag anmodningen gjelder. Forsvaret kan sette operative vilkår for bistanden.

Paragrafen kan seiast å lovfeste Forsvaret sin rett til å prioritere oppdrag. I tilfelle Forsvaret ser det hensiktsmessig kan dei prioritere egne oppdrag over bistandsoppdrag, og følgeleg har dei rett til å avslå ei bistandsanmodning. I dette scenarioet kan Forsvaret lovleg avslå anmodning

om bistand til løysing av MKT, dersom Forsvaret sjølv vil nytte dei same ressursane til forsvar av landet. Samstundes stadfestar paragrafen at Forsvaret skal yte bistand så langt det er mogleg. Røksund-utvalet viser til at terskelen for å avslå ei bistandsanmodning vert større jo viktigare og meir tidskritisk situasjonen er. Forsvaret plikter i slike situasjonar å vurdere å delvis etterkomme bistandsanmodinga. (Røksund-utvalet, 2016, s. 84).

§ 2 om Forsvaret sin rett til å prioritere egne oppdrag over bistandsoppdrag harmoniserer med § 12 andre ledd i same instruks. Den lyder:

Instruksen innebærer ingen begrensninger på Forsvarets rett og plikt til å handle ved væpnet angrep på riket, eller når riket er i krig eller krig truer.

Paragrafen kan seiast å presisere at Forsvaret først og fremst skal løyse egne primæroppdrag, og at bistand til politiet ikkje skal stå til hinder for det.

4.4.2.3 Beredskapslova og «plakaten på veggen»

Grunnlova § 26 og bistandsinstruksen tydeleggjer Forsvaret sin handleplikt i tidskritiske situasjonar. Simonsen (2019) argumenterer at i ein akutt fase vil politiets fokus naturlegvis vera avgrensa til leiing av den pågåande krise, mens Forsvaret sine vurderingar i større grad kviler på heilskapen. Dermed kan ikkje Forsvaret rekne med at bistandsanmodingar frå politiet aleine vil vera tilstrekkeleg til å ivareta statstryggleiken. Ved krig, krigsfare eller omfattande terrorangrep kan det tenkjast at Forsvaret leier krisehandteringa med støtte frå politiet (Simonsen, Til forsvar av landet, 2019, s. 301). Om Forsvaret vurderer politiet sine tiltak som utilstrekkelege, sjølv med bistand frå Forsvaret, har Forsvaret plikt til å overta. I slike tilfelle kan ein støtta seg til beredskapslova. Simonsen (2019) slår fast at dersom Forsvaret erklærer «krigsskueplass», eit område kor det vert utført krigshandlingar, må politiet vike, jf. beredskapslova § 6. Paragrafen stadfestar at Forsvaret ved behov kan overta leiinga av politiet, samt innlemme deler av politiet i militære styrkar «på krigsskueplassen». Berre Regjeringa kan overprøva ei slik avgjerd. Om det er fordekte russiske militærstyrkar som angrip plattformar, kan det argumenterast for at Forsvaret lovleg kan erklære området som krigsskueplass.

Handlingsplikta til Forsvaret kjem og fram gjennom forskrift av 10. juni 1949, Direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefar ved væpnet angrep på Norge, og kalla «Plakaten på veggen». Direktivet fastslår, ifølgje Røksund-utvalet, militære sjefar og befal si plikt til å

gjera motstand ved væpna angrep på Noreg. Terroranslag er ikkje nødvendigvis å rekne som eit angrep på Noreg, men i ekstreme situasjonar kor viktige institusjonar vert angripne samstundes vil det vera «[...] en forventning om handling, som ikke utledes fra Plakaten på veggens bokstav, men som er i dens ånd» (Røksund-utvalet, 2016, s. 37).

4.4.2.4 Støtteargument

Sjølv om Forsvaret rettsleg kan overta leiinga av situasjonen, skal det nok mykje til før Forsvaret gjer nettopp det. Simonsen (2019) argumenterer at angrepet 22. juli truga statstryggleiken, og faktisk kunne oppfattast som eit angrep på landet, men at det samstundes ikkje hadde vore hensiktsmessig at Forsvaret overtok leiinga av krisa. Dersom situasjonen utgjer ein trussel mot statstryggleiken er det likevel ingen automatikk at Forsvaret overtek ansvaret. Likevel vil det innebera at Forsvaret vil kunne bruka naudsynt militær makt til forsvar av landet, uavhengig av politiet sine handlingar og eventuelle bistandsanmodingar (Simonsen, Til forsvar av landet, 2019, s. 302).

4.4.3 Konklusjon

Bruken av hybride verkemiddel gjer skiljet mellom Politiet og Forsvaret sine ansvarsområdet mindre tydelege, det gjeld og kven som er ansvarleg for å leia handteringa av ei krise. Me har i kapittel 4.2 Scenario 1 slått fast at det under normale omstende, dvs. terrorangrep, er Politiet som har det overordna ansvaret for løysing av MKT, med Forsvaret i ei bistandsrolle. Dette scenarioet viser at ein ikkje alltid er klar over kven som står bak eit angrep, og kva hensikt dei har. Ved å sjå eit maritimt angrep som ein del av eit større, meir komplisert bilete kan Forsvaret få ei meir framtrødande rolle. I tilfelle Forsvaret vurderer at dette maritime angrepet kan vera eit ledd i eit angrep på Noreg, plikter Forsvaret å gjere naudsynte tiltak for ivareta statstryggleiken, uavhengig av politiet.

Det rettslege handlingsrommet inneber at Forsvaret lovleg kan gå til krig til forsvar av landet, jf. grunnlova § 26. Bistandsinstruksen § 2 tredje ledd og § 12 tydeleggjer at Forsvaret har rett til å prioritere forsvar av landet over bistandsoppdrag til politiet når dei sjølv ser det naudsynt for å ivareta statstryggleiken. Bistandsoppdrag skal ikkje stå i vegen for Forsvarets primæroppdrag. Når Forsvaret erklærer «krigsskueplass» kan dei og overta leiinga av politiet. Ikkje berre har Forsvaret rett, men også plikt, til å forsvare landet. Denne plikta framkommer og av «Plakaten på veggen».

Politiet kan ikkje overprøve Forsvaret sin beslutning om å avslå bistandsanmodningar for å iverksette tiltak til forsvar av landet. Det er det berre Regjeringa som kan.

5. Konklusjon

I denne oppgåva har eg forsøkt å finne svar på problemstillinga: Kva rettsleg handlingsrom har Forsvaret i høve maritim kontraterror? Dette har eg gjort ved å anvende juridisk metode på tre forskjellige scenario. Scenario 1 omhandlar løysing av MKT slik Røksund-utvalet, politilova og bistandsinstruksen forespeiler det. Det går ut på at Forsvaret etter anmodning frå politiet gjennomfører operasjonen, innanfor gitte rammer frå politiet, og med politimeisteren som øvste leiar. Denne løysinga kan seiast å vera samfunnsøkonomisk ettersom ein nyttar allereie tilgjengelege ressursar, og unngår dublering av kapabilitetar.

Scenario 2 omhandlar ei naudløysing av MKT, der politiet feilaktig avstår frå å be Forsvaret om bistand. Drøftinga konkluderer at med heimel i bistandsinstruksen kan ein argumentere for at Forsvaret kan klargjere og fremje styrkar i den hensikt å effektivisere gjennomføringa av ein eventuell bistandsanmodning. Under visse omstende kan det også argumenterast for at militært personell kan bryte ordre og anvende militær makt mot sivile terroristar, gitt at vilkåra i naudretten og naudvergeretten er oppfylde.

Scenario 3 omhandlar eit verst-tenkeleg scenario, der ein framand stat gjennomfører eit militært angrep på ei oljeplattform, fordekt som eit maritimt terrorangrep. Bruken av slike hybride verkemiddel gjer det mindre klart om det er tale om eit angrep på Noreg, og følgeleg om det er politiet eller Forsvaret som skal handtere situasjonen. Drøftinga konkluderer at Forsvaret har rett og plikt til å forsvare landet jf. Grunnlova. I tillegg framkommer det tydeleg av bistandsinstruksen at Forsvaret har rett til å prioritere forsvar av landet over bistandsanmodningar når Forsvaret sjølv vurderer det som hensiktsmessig. Beredskapslova gir Forsvaret heimel til å overta leiinga av politiet under visse vilkår.

Det er gjennomført lite forsking på området, noko oppgåva og tydeleggjer. Det norske rettssystemet har (heldigvis) ikkje behandla liknande rettsspørsmål enno, noko som medfører at det er lite data å basera rettslege vurderingar på. Naudrettslege spørsmål og gråsone-scenario er av natur ikkje like lette å anvende juss på, noko som talar for at ein må nytte stor

grad av skjønn i rettslege vurderingar knytt til nettopp desse. Forsvaret sitt rettslege handlingsrom kan seiast å vera nokså stort i høve til MKT. Samstundes er ikkje gitt at det er lurt å nytte det fullt ut, sjølv om det kan argumenterast for å vera lovleg.

Arbeidet med å skrive denne oppgåva har gitt meg verdifull innsikt i korleis politiet og Forsvaret er meina å samhandla, ikkje berre under løysing av MKT, men også ved andre bistandsoperasjonar. Dette kan både eg og andre dra nytte av i vårt daglege virke. I retrospekt kunne det hatt positiv innverknad på oppgåva å samle inn meir data om emnet, til dømes gjennom kvalitative intervju med ekspertar.

6. Referansar

6.1 Rettskjelder

Beredskapslova. (1950) *Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare, liknende forhold* (LOV-1950-12-15-7) Henta frå <https://lovdata.no/lov/1950-12-15-7>

Bistandsinstruksen. (2017) *Instruks om Forsvarets bistand til politiet* (FOR-2017-06-16-789) Henta frå: <https://lovdata.no/forskrift/2017-06-16-789>

FN-pakta (1945, juni 26.). *Charter of the United Nations*. Henta frå FN-sambandet: <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/fn-pakten>

Grunnlova. (1814). *Kongeriket Noregs Grunnlov* (LOV-1814-05-17). Henta frå <https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn>

Menneskerettighetskonvensjonen (1950, november 04.). *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen*. Henta frå https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_NOR.pdf

Politolova. (1995) *Lov om politiet* (LOV-1995-08-04-53) Henta frå: <https://lovdata.no/lov/1995-08-04-53>

Straffelova. (2005) *Lov om straff* (LOV-2005-05-20-28) Henta frå: <https://lovdata.no/lov/2005-05-20-28>

6.2 Juridisk litteratur, forarbeid, bøker, rapportar, artiklar

Aarli, R., & Mæhle, S. S. (2018). *Juridisk metode i et nøtteskal*. Oslo: Gyldendal.

Bogen, Ø. (2022, jan 12.). *Hva om det bare blir LITT krig?* Henta frå TV2: https://www.tv2.no/mening_og_analyse/hva-om-det-bare-blir-litt-krig/14484628/

Bokhari, L. (2021). *Veien mot et nasjonalt sikkerhetsråd for krisehåndtering*. I A. Larssen, *Beredskap og krisehåndtering* (ss. 111-131). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Eckhoff, T., & Helgesen, J. E. (2001). *Rettskildelære*. Oslo: Universitetsforlaget.

Espenes, Ø. (2020). *Forsvarets bistand til politiet: legalt grunnlag, instruksjer og utfordringer*. I A. Larssen, & G. L. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig* (ss. 296-313). Oslo: Universitetsforlaget.

Fimreite, A. L., Langlo, P., Lægveid, P., & Rykkja, L. H. (2011). *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.

FN. (2022, mai 06.). *Folkerett*. Henta frå FN-sambandet: <https://www.fn.no/tema/konflikt-og-fred/folkerett>

- Forsvarets Høgskole. (2013). *Manual i krigens folkerett*. Henta frå https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/194213/manual_krigens_folkerett.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Forsvarets Høgskole. (2019). *Forsvarets Fellesoperative Doktrine*. Oslo: Forsvaret.
- Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid - En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/stotte-og-samarbeid-en-beskrivelse-av-totalforsvaret-i-da.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2020). *Evne til forsvar - vilje til beredskap, Langtidsplan for forsvarssektoren (Prop. 14S (2020-2021))*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-14-s-20202021/id2770783/>
- Holmøyvik, E. (2022, april 17.). *Grunnlova*. Henta frå Store Norske Leksikon: <https://snl.no/Grunnlova>
- Holm-Hansen, J., & Paulsen, M. (2022, juni 02.). *Ukraina-konflikten*. Henta frå SNL: <https://snl.no/Ukraina-konflikten>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret) (Prop. 79 L (2014-2015))*. Regjeringen. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-79-l-2014-2015/id2402973/>
- Justis- og Beredskapsdepartementet. (2018, september 10.). *Politiets oppgaver og organisering*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/innsikt/politiet/id713373/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2020). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden (Meld. St. 5 (2020-2021))*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba8d1c1470dd491f83c556e709b1cf06/no/pdfs/stm202020210005000dddpdfs.pdf>
- Kjeldstadli, K. (2003). *Fortida er ikke hva den en gang var - en innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nærings- og Fiskeridepartementet. (2021). *Blått hav, grønn fremtid*. Henta frå [Regjeringen.no](https://www.regjeringen.no): <https://www.regjeringen.no/contentassets/564afd76f1e34ccda982f785c33d21b9/no/pdfs/211524-regjeringens-havrapport.pdf>

- NOU 1995:31. (1995). *Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1995-31/id140445/>
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/>
- Røksund-utvalet. (2016). *Forsvarets bistand til politiet*. Henta frå <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/20160930-rapport-fra-arbeidsgruppen-for-utarbeiding-av-forslag.pdf>
- Simonsen, S. (2019). *Til forsvar av landet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Simonsen, S. (2020). Regjeringen og Forsvarets rettslige handlerett og handleplikt i nasjonale kriser. I A. Larssen, & G. L. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig* (ss. 314-334). Oslo: Universitetsforlaget.

6.3 Nyhende

- Bjerkan, L. (2016, oktober 19.). *Minst seks beslutninger skal tas hvis politiet skal anmode Forsvaret om terrorbistand*. Henta frå Aftenposten: <https://www.aftenposten.no/norge/i/5qBke/minst-seks-beslutninger-skal-tas-hvis-politiet-skal-anmode-forsvaret-om-terrorbistand>
- DSB. (2020, mars 20.). *Ny forskrift for hvordan sivile myndigheter kan be Forsvaret om bistand*. Henta frå Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB): <https://www.dsb.no/nyhetsarkiv/2020/ny-forskrift-for-hvordan-sivile-myndigheter-kan-be-forsvaret-om-bistand/>
- NRK. (2014, januar 12.). *Statoil fortsatt preget av In Amenas-angrepet*. Henta frå NRK: <https://www.nrk.no/rogaland/ett-ar-siden-in-amenas-angrepet-1.11464347>
- Pettrém, M. T. (2022, september 28.). *PST slo alarm om økt trussel mot norsk olje og gass i mars. Nå varsler regjeringen at beredskapen skjerpes*. Henta frå Aftenposten: <https://www.aftenposten.no/verden/i/veOaap/pst-slo-alarm-om-oekt-trussel-mot-norsk-olje-og-gass-i-mars-naa-varsler-regjeringen-at-beredskapen-skjerpes>
- Pope, H. (1996, januar 20.). *Los Angeles Times*. Henta frå Hijackers Free Hostages on Black Sea Ferry: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1996-01-20-mn-26653-story.html>
- Undheim, I., Solvang, F., Kvien, E., Knutsen, M. M., & Hotvedt, S. K. (2022, september 28.). – *Norsk gass sannsynlegvis det største sabotasjemålet i heile Europa akkurat no*.

Henta frå NRK: <https://www.nrk.no/norge/meiner-at-norsk-gassforsyning-sannsynlegvis-er-europas-storste-sabotasjemal-1.16119313>