



POLITIET
POLITIDIREKTORATET

**FORSLAG TIL
NYE RETNINGSLINJER FOR
POLITIRESERVEN**

RAPPORT AV 30.JUNI 2016



Innholdsfortegnelse:

1. Sammendrag	side 3
2. Innledning - Oppdrag.....	side 4
3. Bakgrunn for bruk av Politireserven	side 5
4. Rettslige rammer for bruk av Politireserven	side 5
5. Dagens situasjon	side 7
1. Bruk	
2. Opplæring- trening	
3. Utstyr – våpen	
4. Økonomi	
6. Noen hovedspørsmål	side 9
1. Fullmakt til bruk	
2. Tjenestetid	
3. Politimyndighet	
4. Forhold til Våpeninstruksen	
5. Spørsmål om forskriftsregulering	
7. Opplæring – vedlikeholdstrening	side 15
1. Grunnopplæring	
2. Vedlikeholdstrening	
3. Organisering av opplæring	
8. Ny veileder.....	side 18
9. Alternative organiseringsmodeller.....	side 18
10. Andre rapporter / arbeider om Politireserven.....	side 21
11. Økonomiske og administrative konsekvenser	side 21
12. Konklusjon - anbefalinger	side 23

Vedlegg

RETNINGSLINJER FOR POLITIRESERVEN – FORSLAG IHHT OPPDRAG 5/2016 FRA JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Rapport avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet den 30. juni 2016.

1. SAMMENDRAG

Med utgangspunkt i Justisdepartementets oppdragsbrev har Politidirektoratet gjennom en nedsatt prosjektgruppe utarbeidet denne rapport med forslag til nye retningslinjer for mer aktiv bruk av Politireserven(PR) som forsterkningsressurs for politiet. POD leverer rapporten til departementet innen fristen, og med en rekke forslag til tiltak.

Etter kort drøfting av oppdraget og kort gjennomgang av bakgrunn for bruk av politireserven, er det i kapittel 4 redegjort for rettslige rammer for bruk av PR og sentrale spørsmål ellers etter tjenestepliktloven som regulerer bruk av en slik ressurs. Etter en gjennomgang i kapittel 5 om dagens bruk, trening og økonomi, er det i kapittel 6 gjennomgått sentrale hovedspørsmål ihht. oppdraget og som har virket bestemmende for prosjektgruppens vurderinger og forslag. Særlig har spørsmålet om beslutningsmyndighet og fullmakt til å løse ut PR stått sentralt. Spørsmål om hvilke muligheter og begrensninger som er hjemlet i regelverket for så vidt gjelder tjenestetid og -varighet er omtalt i kapittel 6.2. Omtale av begrenset politimyndighet er tatt inn i kapittel 6.3, etterfulgt av en omtale av sentrale spørsmål knyttet til våpeninstruksen. Kapittel 6.5 omhandler korte beskrivelser av behovet for forskriftsregulering på området, og det opplistes i kortform en rekke områder som bør reguleres knyttet til aktiv bruk av PR, dels gjennom forskrift, dels ved en fremtidig veileder. Forslag til videreført og eventuell endret grunnopplæring og vedlikeholdstrening er omtalt i kapittel 7, der forslag til organisering av opplærings- og instruksjonsvirksomheten er nærmere vurdert i kapittel 7.3. Disse vurderinger glir over i kapittel 9, som noe mer utførlig omhandler ulike modeller for organisering av PR. PODs anbefalinger fremkommer av kapittel 9.4.

Andre parallelle prosjekter knyttet til PR er kort henvist til i kapittel 10, og følger også delvis som vedlegg til denne rapport. En opprusting av PR som skissert i oppdragsbrev og i denne rapport har selvsagt en kostnadsside som ikke er ubetydelig. I kapittel 11 er økonomiske og administrative konsekvenser gjennomgått, der man anbefaler en budsjettavsetning på 20 millioner kroner for å kunne etablere en PR-styrke som skissert.

En opprusting av PR vil kunne være et verdifullt bidrag for å styrke politiets og samfunnets beredskapsevne i krevende situasjoner. Dog pekes det på at PR må

trenes og anvendes hyppigere for å holde kompetanse, responsevne og motivasjon oppe, og for at ressursen skal være realistisk og anvendbar i de aktuelle situasjoner. Prosjektgruppens konklusjoner med forslag til tiltak er kort listet opp i kapittel 12.

2. INNLEDNING - OPPDRAG

Politidirektoratet har 3.mars 2016 mottatt oppdragsbrev nr. 5/ 2016 fra Justis- og politidirektoratets (JD) med oppgave å utarbeide forslag til nærmere retningslinjer for mer aktiv bruk av Politireserven (PR) i de nye 12 politidistriktene. (jfr vedlegg). Som bakgrunn for oppdraget viser departementet til Stortingets behandling av Prop. 61 LS (2014-2015) "Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)", hvor det ble fattet et anmodningsvedtak med tilslutning til at PR opprettholdes som en forsterkningsressurs. Det er begrunnet i et underliggende mål å benytte samfunnets samlede ressurser på best mulig måte. PR ønskes opplevet som en gripbar ressurs som i større grad enn i dag bør kunne benyttes til ordinære politioppgaver.

Politidirektøren har bedt oppdraget utført av en intern prosjektgruppe bestående av

- Politinspektør Ole Petter Parnemann, POD (leder)
- Politinspektør Einar Stahl, POD
- Politinspektør Per Jacob Solhaug, POD

Gruppen har arbeidet etter et mandat gitt av politidirektøren i april 2016, og som er forankret i JDs oppdragsbrev, og som også ser hen til andre, parallelle oppdragsprosesser knyttet til bruk og innhold av Politireserven (se pkt. 9). Gruppen har hatt besøk hos PR (ved Utrykningspolitiet i Stavern) og ellers hatt dialog med sentrale, berørte parter.

Spørsmål om anvendelse og aktivisering av PR har vært drøftet og utredet flere ganger tidligere, blant annet i 1997, 2000, 2003 og i 2015. PR ble særlig gjennomgått av "Forsterkningsutvalget" i NOU 2013:3 "Når det virkelig gjelder", og hvor utvalget som behandlet effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser, - Sivilforsvaret (SF), Heimevernet (HV) og PR, anbefalte en avvikling av hele PR.

Anvendelse av PR er imidlertid kommet opp påny til politisk behandling, og spørsmålet igjen aktualisert. JD ba POD på denne bakgrunn i brev av 23.9.2014 om å utrede bruk av politireserven for fremtiden noe nærmere. POD besvarte henvendelsen i brev av 13.4.2015 til JD (jfr vedlegg).

Denne prosjektgruppen har konsentrert seg om de spørsmål som har vært etterspurt fra JD i oppdragsbrevet. I forståelse med departementet har gruppen i den litt begrensede tid som har vært til disposisjon, særlig fokusert på mulighetsrom innen de føringer og beslutninger som er gitt, og innenfor de lovbeskrankninger som ellers foreligger. Gruppens arbeide munner ut i forslag til tiltak og mulige løsninger, som foreligger JD ved oversendelse av dette dokument. Dette medfører at utarbeidelse av en veileder for politidistriktene og mer spesifisert treningsprogram i denne omgang har vært viet mindre oppmerksomhet, da det synes naturlig å ta stilling til de fremlagte forslag først. Det vil imidlertid være naturlig at POD følger opp disse spørsmål i etterkant når nødvendige beslutninger er gjort i departementet.

Prosjektgruppen har bygget opp rapporten slik at kap.1 - 3 beskriver kort bakgrunn og noe om dagens bruk av Politireserven. I kap. 4 er gått inn på hvilke rettslige rammer og eventuelle beskrankninger som foreligger for bruk av Politireserven, både for så vidt gjelder i hvilke tilfeller PR kan anvendes og til hvilke oppgaver PR kan benyttes brukt. Dagens uhyre begrensede bruk av PR er kort beskrevet i kap. 5, idet det der også er beskrevet hva slags opplæring og trening PR har vært undergitt de senere år, og hvilke rammer som har vært satt for dette.

Noen sentrale spørsmål i oppdraget fra JD er søkt beskrevet i kap. 6. Her er formulert mer om hvem som kan utløse bruk av PR, når og hvordan samt i hvor stort omfang PR etter prosjektgruppens oppfatning kan benyttes. Her er videre inntatt en skisse til fremtidig forskriftsregulering. Videre er her beskrevet litt om politimyndighet og kort om forhold til Våpeninstruksen.

Kap. 7 inneholder noe mer begrunnelse om hva slags opplæringsregime som prosjektgruppen ser for seg under oppdraget, og hvordan dette kan tenkes gjennomført. Oppdragsgiver har videre bedt utarbeidet en veileder for bruk av PR. Slik denne rapport er bygget opp, og med de forslag som fremsettes, har gruppen sett det mest rasjonelt å avvente utarbeidelse av en veileder, inntil departementet har tatt stilling til forslagene. Organisering av fremtidens PR er beskrevet mer utførlig i kap. 8, der gruppen konkluderer med en anbefaling til organisering og drift, etter å ha vurdert tre alternativer. At det vil koste en del å aktivisere PR er nok hevet over tvil, og økonomiske og administrative konsekvenser er mer utførlig beskrevet i kap. 10. Gruppen konklusjoner og anbefalinger er inntatt i rapportens siste kapittel.

3. BAKGRUNN FOR BRUK AV POLITIRESERVEN

Politireserven ble opprettet i 1952 og hjemlet i Lov om tjenesteplikt i politiet av 21. november 1952. Ordningen var desentralisert med vernepliktige mannskaper fordelt i alle landets politidistrikt. Styrken bestod av ca. 5 500 mannskaper. Oslo politidistrikt (OPD) fikk i år 2000 ansvaret for PR, og mannskaper utenfor det sentrale Østlandet ble tilbakeført til Forsvaret. Fra 1. januar 2006 ble ansvaret for PR overført til Utrykningspolitiet (UP). Styrken ble redusert til 800 mannskaper og omfatter mannskaper med bosted i fylkene Østfold, Akershus, Oslo, Oppland, Hedmark, Buskerud, Vestfold, Telemark og Aust-Agder.

En mer utdypende redegjørelse for både historikk og status finnes i den tidligere nevnte NOU 2013:5 "Når det virkelig gjelder...", kapitel 5.3 og 5.4.

Tjeneste i Politireserven er i praksis en tjenesteplikt for vernepliktige på linje med repetisjonsøvelser i Forsvaret etter avsluttet førstegangstjeneste, på linje med tjeneste i Heimevernet eller overføring til Sivildforsvaret. Tjenesten utføres i praksis av mannskaper som er ferdig med fullendt førstegangstjeneste. Tjenesten er hjemlet i tjenestepliktloven, jfr mer under pkt 4.

4. RETTSLIGE RAMMER FOR BRUK AV PR

De nærmere materielle bestemmelsene for bruk av PR er inntatt i § 3 i Lov om tjenesteplikt i politiet av 21. november 1952 (lov 1952-11-21 nr. 03) (tjenestepliktloven).

Tjenestepliktig PR-mannskap kan etter endt oppøving (grunnutdanning på et politifaglig grunnlag) pålegges tjenestegjøring etter pålegg av Kongen eller bestemmelser gitt av Kongen:

- når militær beredskap eller mobilisering helt eller delvis er iverksatt (1.ledd)
- for å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker (2.ledd)
- for å opprettholde samfunnsordenen når viktige samfunnsinteresser tilsier det (3.ledd)

I tillegg til tjenestegjøring ved ovenstående situasjoner og formål, kan PR etter § 3, 4. ledd pålegges annen tjenestegjøring etter samtykke fra Stortinget.

Det følger av lovteksten i tjenestepliktloven at bruk av PR er knyttet til situasjoner og hendelser av større alvorlighet, omfang og kompleksitet der PR kan benyttes til et bredt spekter av ordinære politioppgaver i et politidistrikt eller på tvers av politidistrikt. Tjenestepliktloven § 3, 2. og 3. ledd kan ikke anses for å oppstille særlig strenge krav til arten eller omfanget av situasjonen eller hendelsen for å kunne benytte PR, og tjenestepliktloven vurderes å gi det nødvendige handlingsrom for PR som gripbar ressurs til utførelse av ordinære politioppgaver¹. Ordenstjeneste og politikvakt ved idrettsarrangement og andre typer arrangementer vil imidlertid normalt ikke være tilstrekkelig til å kunne pålegge PR tjenestegjøring. PR er heller ikke en ressurs for å forsterke politiet i den løpende daglige polititjenesten i normalsituasjon, eksempelvis for å tette hull i eller forsterke tjenestelister i sin alminnelighet.

Bruk av PR skal ivareta politiets eget ressursbehov for å ivareta politioppgaver; det vil si oppgaver som krever politimyndighet. PR er ikke et alternativ til bruk av andre offentlig organiserte sivile forsterkningsressurser som eksempelvis Siviltforsvaret til utførelse av oppgaver som ikke krever politimyndighet. PR er derfor utdannet og øvet på et politifaglig grunnlag for utførelse av polisiære oppgaver som krever politimyndighet.

For politiets forsterkningsbehov vil det være naturkatastrofer, ulykker og opprettholdelse av samfunnsordenen som vil være de praktisk viktige tilfellene for å benytte PR, jf. tjenestepliktloven § 3, 2. og 3. ledd. Bestemmelsen ivaretar i det alt vesentlige de behov politidistriktene vil kunne ha for polisiær forsterkning sammenholdt med bistand fra nabolokale, og muligheten for bistand fra Siviltforsvaret og andre private og offentlige aktører til oppgaver som ikke krever politimyndighet.

Tjenestepliktloven regulerer ikke hvilke type oppdrag eller oppgaver i polititjenesten PR kan settes til å utføre når tjenestegjøring er pålagt. Til hvilke oppdrag/oppgaver, på hvilket tidspunkt under en hendelse PR skal settes inn, eller hvilken varighet tjenestegjøringen skal ha, vil måtte bero på situasjonen og behovet som hjemlet pålegg om tjenestegjøring². PR kan settes inn i den direkte håndteringen av den aktuelle situasjon eller hendelse eller bidra i den alminnelige ordens- og patruljetjeneste for å fristille ordinære politiresurser til mer krevende risikofylt tjeneste. En begrensning for oppdrag og oppgaver for PR må imidlertid følge av at det er tale om sivile vernepliktige som istedenfor å være rulleført i Forsvaret eller bli overført til Siviltforsvaret, er overført til politiets sivile forsterkningsressurs med begrenset opplæring i politifaglige emner og operative forhold. Det kan derfor ikke stilles tilsvarende krav til handleplikten for PR-mannskap og den risiko mannskapene kan utsettes

¹ Se Ot.prp. nr. 50 (1990-1991) om tjenestepliktloven § 3, 3.ledd.

² Tjenestepliktloven § 1, 2. ledd som setter en maksimal grense på 72 dager gjelder samlet øvingstid, ikke varigheten av pålagt tjenestegjøring etter oppøving, sml. tjenestepliktloven § 3 som for pliktig tjenestegjøring etter endt oppøving ikke har tidsbegrensning.

for, som til ordinære IP4-mannskaper i politiet. Tjenestegjøringen vil primært være begrenset til ikke-latente farlige og mindre risikofylte oppgaver, men likevel slik at det om nødvendig må være mulig å kunne bevæpne PR i særskilte tilfeller av hensyn til mannskapenes eller omgivelsene sikkerhet. Dersom PR skal benyttes til objektvakthold vil det kunne være behov for bevæpning selv om slik tjeneste for PR først vil være aktuell etter at den mest akutte, uoversiktlige og potensielt latent farlige initialfasen er opphørt³.

Etter tjenestepliktloven § 3 skal pålegg om tjenestegjøring være i samsvar med forskrift. Ved Kgl. resolusjon av 5. juni 1953 (jf. Jnr. 1719/53. P. 4 inntatt som meddelelse i KTP 12. juni 1953) er Justisdepartementet i medhold av tjenestepliktloven § 8 bemyndiget til å gi nærmere forskrifter til gjennomføring av tjenestepliktloven. En alminnelig forskrift om innkalling til tjenestegjøring og til hvilke oppdrag/oppgaver PR kan brukes til mv. er ikke gitt.

Politidirektøren har ikke generell fullmakt direkte hjemlet i forskrift til tjenestepliktloven til å pålegge PR tjenestegjøring i medhold av tjenestepliktloven § 3, 2. og 3. ledd⁴. Justisministeren kan ihht nasjonalt beredskapssystem pålegge PR tjenestegjøring. Myndigheten er delegert politidirektøren. Denne myndighet kommer i tillegg til politidirektørens adgang til å iverksette tiltak ved overraskende angrep⁵. Politidirektøren har således myndighet til å pålegge PR tjenestegjøring for å håndtere krisesituasjoner herunder ikke-sikkerhetspolitiske kriser som naturkatastrofer og skade på viktig infrastruktur. Gjeldende myndighet for politidirektøren til å pålegge tjenestegjøring vil formentlig kunne ivareta politiets behov for å pålegge PR tjenestegjøring ved naturkatastrofer og ulykker. Hvor langt politidirektørens myndighet imidlertid rekker for å pålegge PR tjenestegjøring for opprettholdelse av samfunnsorden, er mer uklart.

Det følger ikke direkte av tjenestepliktloven at PR har politimyndighet når tjenestegjøring pålegges. Det ligger imidlertid i sakens natur at politireservens mannskap må få tildelt begrenset politimyndighet uten saklig begrensning for de polisiære oppgavene PR skal hjelpe til med å løse. Politimyndigheten vil primært være stedlig begrenset til det distriktet eller distrikter der tjenestegjøringen skal utføres. Tildeling av stedlig begrenset politimyndighet skal etter gjeldende bestemmelser besørges av politimesteren, jfr. politiloven § 20, 2. ledd, jfr. Justisdepartementets rundskriv G-90/95⁶.

5. DAGENS SITUASJON

5.1 Bruk

PR ble innkalt til tjeneste for første gang i forbindelse med de olympiske vinterlekene på Lillehammer i 1994. OPD har i perioden etter Lillehammer OL og frem til 2006 benyttet mannskaper fra PR til ulike oppgaver, men uten at PR har blitt utkalt på ordinær måte. Som eksempler kan nevnes kongelig bryllup i 2001, flere Nobelarrangementer, Norway Cup, ABCDE-konferansen i Oslo m.v. Sistnevnte bruk ble problematisert i forhold til hjemmelsgrunnlaget og bruk av denne art opphørte derfor i 2006.

³ Bestemmelser om godkjenning på våpen mv for PR fastsettes av POD i medhold av våpeninstruksen § 1-5

⁴ Om forslag til i forskrift å hjemle politidirektøren generell fullmakt til å pålegge PR tjenestegjøring i medhold av tjenestepliktloven § 3, 2. og 3. ledd, vises til kapittel 5.2.

⁵ (B) – omtales ikke i detalj

⁶ Om forslag om å regulere begrenset politimyndighet direkte i forskrift til tjenestepliktloven, se kapittel 5.3

PR står i dag rulleført med ca. 710 mannskaper. Disse forestår en minimal vedlikeholdstrening (jfr. pkt under), og har i realiteten ikke blitt utkalt til tjeneste i forbindelse med konkrete hendelser utover hva som er beskrevet over. Tjenestetiden har derfor i realiteten kun medgått til trening og øvelse.

5.2 Opplæring og trening

Dagens opplæring og trening finner sted i regi av Utrykningspolitiet (UP) ved Justissektorens kurs- og øvingssenter (JKØ) i Stavern, der både et innføringskurs (grunnkurs) og vedlikeholdstrening (repetisjonskurs) foregår. PR-mannskaper gjennomfører et grunnkurs over to uker etter avtjent førstegangstjeneste i Forsvaret, mens mannskapene blir innkalt til et repetisjonskurs (vedlikeholdstrening) i praksis cirka hvert sjette-sjuende år. Prosjektgruppen mener at dette er for sjelden til å ha særlig effekt.

Fokus på kursene er rettet mot PRs hovedoppgaver; objektsikring, ordenstjeneste, trafikkjeneste og grensekontroll. Innholdet i grunnkurset omfatter bl.a. lovbestemmelser, våpentjeneste med MP-5, CBRN, ordenstjeneste, førstehjelp, trafikkontroll, objektsikring og ulike praktiske øvelser. Repetisjonskursene har fokus på objektsikring, ordenstjeneste og trafikkjeneste samt for en relativt stor del av treningstiden med skyting med MP-5 med innlagt godkjenningsprøve.

De senere års gitte føringer og pålegg fra JD/POD har vært at mannskapsstyrken skulle bestå av 8-900 mannskaper med en repetisjonstakt på helst hvert 3. år. Det ville si ca. ett grunnkurs og 3-4 repetisjonskurs hvert år. Senere gitte føringer tilsa å prioritere vedlikehold av eksisterende mannskapsstyrke på dagens nivå, hvilket medførte at grunnkurs for nye mannskaper ble nedprioritert fremfor heller å avholde repetisjonskurs for eksisterende styrke i den grad det kunne la seg gjøre innen rammene. Dette har medført at mange av de mannskapene som i mai 2016 var inne på repetisjonskurs ikke hadde vært øvet siden 2008.

I forbindelse med forslaget om avvikling av PR i 2013 ble det besluttet at det var mer hensiktsmessig å gjennomføre repetisjonskurs for eksisterende mannskaper i stedet for å utdanne enda flere. Siste grunnkurs ble gjennomført våren 2013. I 2014 ble det ikke gjennomført noen kurs. I 2015 og 2016 har det vært gjennomført to repetisjonskurs årlig. Ca. 320 mannskaper har vært inne til repetisjonskurs i løpet av de 3 siste årene. Ved å fortsette med to repetisjonskurs hvert år vil det på denne måten da gå ca. fire år mellom hver gang mannskapene er inne til kurs dette forutsatt dagens kostnader og antall mannskaper som pr. 1. april 2016 er 706. Antall mannskaper vil da fortsette å synke grunnet mangel på grunnkurs og tilføring av nye mannskaper.

5.3 Utstyr - våpen

PRs utstyr er lagret ved UP i Stavern. Unntaket er for 60 mannskaper i Oslo-området som har lagret sitt utstyr, unntatt våpen, i tilknytning til OPD. Ingen politireservemannskaper har materiell eller våpen lagret hjemme. PRs materiell består for det meste av standard politiuniformer som skinnjakke, T2 bukse, feltbukse og -jakke, regntøy, støvler, lue m.m. samt verneutstyr (lett- og tungvest) og hjelm. Mye av utstyret er gammelt og med til dels store mangler, og må påregnes byttet ut og supplert ved en videreføring av PR. Dette vil måtte medføre en ikke ubetydelig kostnad, jfr kap. 12 under.

For så vidt gjelder våpen er Politireserven kun oppsatt med tohåndsvåpen av typen MP-5. PRs beholdning er 712 våpen og disse er alle lagret på lager til JKØ/PHS. Våpnene blir også benyttet av Politihøgskolen (PHS) og det er PHS som står for vedlikehold og kontroll av PRs våpen.

Under grunnkurset får reservistene utdanning på MP-5 og gjennomfører de oppsatte godkjeningsprøver for bruk av våpenet. Skytetrening med våpenet gjennomføres også på repetisjonskursene. Begrunnelsen for at PR kun er oppsatt med MP-5 og ikke utdannet for å benytte pistol er at trygg bruk av pistol krever betydelig mer trening enn hva MP-5 gjør. Alle mannskaper har gjennomført militær førstegangstjeneste og har benyttet minimum tohåndsvåpen der, noe som gjør PRs våpenopplæring litt enklere ved at manskapene har noen grunnleggende ferdighet med seg inn i PR. Opplæring i bruk av pistol vil måtte medføre liten tid til trening på andre ferdigheter, forutsatt samme tid til rådighet på kurs, samt hyppigere trening for å kunne opprettholde sikker bruk og gode ferdigheter. MP-5 er også godt egnet våpen til bruk ved objektsikring.

5.4 Økonomi

PODs tildeling til Utrykningspolitiet (UP) for å dekke driften av PR de senere år har stabilt vært 3,5 millioner kroner årlig. Midlene har vært benyttet til avlønning av en stillingshjæmme i UP-staben for å administrere driften PR, til leie av lager for materiell og utstyr, innkjøp av noe materiell og utstyr samt gjennomføringer av grunnkurs og repetisjonskurs. PR har frem til 2013 deltatt på en årlig øvelse. Ett grunnkurs koster i overkant av 1 million kroner og ett repetisjonskurs noe under 1 million kroner.

PODs årlige tildeling har ikke vært tilstrekkelig for det utdanningsløp som det har vært gitt føringer på skulle gjennomføres. UP har heller ikke kunnet legge inn egne midler for å forsterke PRs budsjett i disse årene. De politiske signaler de senere år har vært temmelig varierende, der NOU i 2013 som kjent foreslo en nedleggelse av PR.

Ved å prioritere repetisjonskurs og øving, har materiell og utstyr blitt nedprioritert. Det er mangler på materiell og utstyr og med innføring av nye uniformseffekter vil det også bli behov for å bytte ut eksisterende materiell og utstyr for å tilpasse seg resten av politiet. Videreføres dagens tildeling må en fremdeles velge hva som skal prioriteres; materiell/utstyr, repetisjonskurs eller grunnkurs. UP har også praktisert å benytte de midlene som ikke har vært tilstrekkelig til ett ekstra kurs, for å overføre disse midlene til neste års budsjett slik at ekstra kurs da kan gjennomføres.

Overførte midler har dog blitt benyttet til å kjøpe noe materiell og utstyr, selv om dette har vært begrenset. PR har bl.a. ikke hatt eget verneutstyr som lettvester, tungvester/TTV. Det er nå kjøpt inn noen lettvester og annet verneutstyr, men dette er kostbart utstyr og må kjøpes inn i etapper. I tillegg er det en del annet utstyr, materiell og uniformer som bør anskaffes, erstattes eller suppleres.

6. NOEN HOVEDSPØRSMÅL

Justisdepartementets oppdrag retter seg mot noen hovedspørsmål, som prosjektet noe nærmere vil beskrive her.

I kap. 4 er beskrevet rammer og muligheter for hva slags oppgaver PR kan settes til, og særlig når det kan være aktuelt å kalle ut Politireserven.

Gruppen har også sett noe nærmere på hvem det er som har, og som bør ha, fullmakt til å utløse denne unntaksressurs.

6.1. Fullmakt til å beslutte bruk av PR (pålegge tjenestegjøring)

Det vises til kapittel 4 om rettslige rammer for bruk av PR der det er redegjort for myndigheten politidirektøren har til å beslutte tjenestegjøring og hvordan denne myndigheten er hjemlet. Politimestrene har selv ikke fullmakt til å pålegge PR tjenestegjøring, men kan anmode POD om at distriktet tilføres forsterkning fra PR. Politidirektøren kan beslutte bruk av PR uavhengig av om et politidistrikt har anmodet om forsterkning.

Politidirektoratet anbefaler at myndigheten til å pålegge tjenestegjøring fortsatt må ligge hos politidirektøren. Å legge beslutningskompetansen for bruk av PR til politidirektøren vurderes ikke å være til ulempe for målsettingen om at PR skal være en gripbar tilgjengelig ressurs som i større grad kan benyttes til ordinære politioppgaver.

Anbefalingen begrunnes med det særlige behov for å sikre at PR ikke pålegges tjenestegjøring utover de materielle rammevilkårene i tjenestepliktloven, og slik at rulleført mannskap i PR ikke påføres en unødige stor belastning og risiko. Videre ønskes å motvirke at PR kunne tenkes benyttet til å forsterke politiet i den løpende daglige polititjenesten i en tilnærmet normalsituasjon eller til oppgaver som eksempelvis Sivilforsvaret er bedre egnet til.

Direktoratets situasjonssenter og rutiner vil understøtte behovet for raske avgjørelser fra direktørnivå i POD ved anmodning fra politidistrikt om forsterkning med PR, jfr eksisterende beredskapsvaktordninger 24/7 hos ledelsen i POD.

At beslutningskompetansen ligger hos politidirektøren vil videre også understøtte Politidirektoratets koordineringsrolle og ansvar for politiinnsats i nasjonal krisehåndtering, blant annet med hensyn til ressursoversikt, -behov og prioriteringer for å få best mulig kost-/nytteeffekt av PR. Dette sett i sammenheng med at bruk av PR vil ha økonomiske konsekvenser og medføre administrative oppgaver knyttet til blant annet innkalling, oppmøte/mottak og tjenesteutsetting.

Situasjoner og hendelser som kan begrunne politidirektørens beslutning om å pålegge PR tjenestegjøring, trenger ikke være av en slik art og omfang at det vil aktualisere tiltak etter nasjonalt beredskapssystem. Det kan herunder være situasjoner der det i et mer generelt forebyggende ressursforsterkende øyemed er relevant å sette inn PR uten at det er inntrådt hendelse med akutt hastefase. Nasjonalt beredskapssystem fremstår ikke som det naturlige sted å hjemle politidirektørens myndighet til å beslutte bruk av etatens egen forsterkningsressurs når myndigheten saklig kan hjemles i egen forskrift i medhold av tjenestepliktloven § 3, 2. og 3. ledd, jfr. § 8.

En egen fullmakt for politidirektøren i forskrift direkte hjemlet i tjenestepliktloven vil være retts teknisk forenkende og fjerne eventuell uklarhet om rekkevidden av politidirektørens myndighet etter gjeldende delegasjon til å pålegge PR tjenestegjøring for opprettholdelse av samfunnsorden⁷.

⁷ Jf. kapittel 4

I forskrift vil det kunne åpnes for at POD kan gi politimestre fullmakt til å beslutte bruk av PR i nærmere bestemte situasjons- og hendelsestyper eller i enkelttilfelle etter nærmere retningslinjer fastsatt av POD. POD er imidlertid av den oppfatning at det verken er praktisk, beredskapsmessige eller operative behov for en slik løsning.

Prosjektgruppen har videre vurdert i hvor stort omfang man kan benytte PR innenfor gjeldende lovgivning og praksis, og om eventuelt nødvendig hva slags tiltak som kan gjøres for å bøte på eventuelle mangler eller behov. I oppdraget fra JD er det reist spørsmål om polititjenestepliktlovens bestemmelse om 72 dagers maksimal tjenestetid eventuelt burde endres. Gruppen har videre noe nærmere vurdert hva slags type tjeneste som er regulert i bestemmelsen.

6.2. Tjenestetid i PR og begrensningen på 72 dager i tjenestepliktloven § 1, 2.ledd

I tjenestepliktloven § 1, 2. ledd, 2. pkt., jfr. 1.pkt. om innkalling til oppøving, er det fastsatt at øvingstiden innbefattet mulige repetisjonsøvelser, ikke må overstige 72 dager. I tillegg kommer reisetid til og fra øvingsstedet. I tjenestepliktloven § 3 reguleres derimot pålegg om tjenestegjøring etter endt oppøving uten tidsmessige begrensninger.

Det har vært reist spørsmål om i hvor stort omfang PR kan pålegges å gjøre tjeneste, og om hva slags type tjeneste som ligger i 72-dagersbegrensningen.

Etter direktoratets oppfatning skiller tjenestepliktloven klart mellom *oppøving* og *tjenestegjøring etter oppøving* der begrensningen på 72 dager entydig er avgrenset til å gjelde oppøving. Dette tydelige skillet mellom oppøving og tjenestegjøring anses også å ha støtte i midlertidig regulativ av 1953 om godtgjøring til mannskaper i PR som er tatt ut til tjeneste i politiet gitt i 1953⁸, samt i Kgl. Resolusjon av 5. juni 1953⁹ delegasjon av myndighet til Justisdepartementet til blant annet å kalle inn mannskap til oppøving.

Etter direktoratets vurdering medfører lovens grense på maksimalt 72 dager derfor ingen begrensninger for varigheten av tjenestegjøringen i de tilfeller der mannskaper blir utkalt for forsterkningstjeneste ved konkrete hendelser.

Maksimalt 72 dager vurderes tilstrekkelig til oppøving ut fra gjeldende ordning der grunnkurs for PR avvikles over to uker (10 dager) og repetisjonskurs avvikles over en uke (5 dager), hvilket gir rom for at ett mannskap eksempelvis kan gjennomføre inntil 12 repetisjonskurs i den tiden vedkommende er rulleført i PR.

Det følger av tjenestepliktloven § 1, 1. ledd at personer som i henhold til sivilforsvarslovgivningen er pliktig til å gjøre tjeneste i sivilforsvaret, isteden kan pålegges tjeneste i politiet. Samlet tjenestetid i sivilforsvaret inkludert utdanning og øvelser er 19 måneder¹⁰. Maksimal tjenestetid i sivilforsvaret gjelder tilsvarende for PR-mannskap i den tiden mannskapet er rulleført i PR, og vurderes tilstrekkelig. Tjenestetid på 19 måneder samsvarer for øvrig med ordinær tjenestetid for vernepliktige i Forsvaret, jfr. ny forsvarslov som viderefører dette¹¹.

⁸ Kgl. Resolusjon 26.juni 1953 nr. 5 og nr. 9512, jf. meddelelse 12.juni 1953 inntatt i KTP 1953

⁹ Meddelelse – Jnr. 1719/53. P. 4., inntatt i KTP 12. juni 1953. Begge de Kgl. Resolusjonene er fortsatt gjeldende

¹⁰ NOU 2013:5 Når det virkelig gjelder, kapittel 5.1.4, side 36, 2.spalte, avsnitt om tjenestetid, jfr. sivilbeskyttelsesloven § 7

¹¹ Ny forsvarslov er vedtatt, men ikke sanksjonert

Prosjektgruppen legger derfor til grunn at maksimal tjenestetid i PR inkludert tid for trening og opplæring er 19 måneder.

Hvilken varighet tjenestegjøringen i det enkelte tilfelle skal ha vil måtte bero på situasjonen og behovet som hjemlet pålegg om tjenestegjøring, og hensyn tatt til at PR-mannskap er sivilt personell med jobb i private og offentlige virksomheter og med familiære forpliktelser mv. Gruppen går ikke nærmere inn på dette spørsmål i denne rapport. En vil for øvrig anta at spørsmålet berøres i rapport om godtgjøring for PR, jfr annet oppdrag, jfr kap. 10.

6.3. Begrenset politimyndighet ved bruk av PR

Det vises til redegjørelsen foran i kapittel 4 om rettslige rammer for bruk av PR der det er redegjort for gjeldende ordning for tildeling av politimyndighet til PR ved tjenestegjøring, jfr. politiloven § 20, 2.ledd og Justisdepartementets rundskriv G-90/95.

Begrenset politimyndighet blir ikke tildelt mannskap som følge av å bli rulleført i PR. Mannskapene tildeles heller ikke begrenset politimyndighet under grunnutdanning og repetisjonskurs¹². Gjeldende ordning med tildeling av begrenset politimyndighet først ved pålagt tjenestegjøring, har de beste grunner for seg.

Det ligger i sakens natur at politireservens mannskap ved pålagt tjenestegjøring må ha begrenset politimyndighet uten saklig begrensning. Politimyndigheten vil primært være stedlig begrenset til det distriktet eller distrikter der tjenestegjøringen skal utføres, ikke saklig begrenset. Politidistrikt og nærmere geografisk område for tjenestegjøring vil være forankret i beslutningen som pålegger tjenestegjøring. En tilleggsbeslutning om tildeling av begrenset politimyndighet bør være unødvendig. I stedet kan det i forskrift fastsettes at PR-mannskap som i henhold til pålagt tjenestegjøring er tatt ut til tjeneste har stedlig begrenset politimyndighet for den tiden og i det eller de politidistrikt og område der tjenestegjøringen skal finne sted¹³.

Når det gjelder grunnutdanning og repetisjonskurs vil det være behov for å kunne øve på blant annet trafikkjenteneste på veg og ordens- og patruljetjeneste i byområde og tettsteder. Målgruppen for øvingen vil eksempelvis være bilførere. PR-mannskap har til nå i samsvar med fastsatt utdanningsplan og leksjonsoppsett blitt øvet i trafikkjenteneste gjennom å delta i trafikkontroll tilrettelagt og ledet av politidistrikt. PR-mannskap er for den aktuelle kontroll tildelt begrenset politimyndighet av politimesteren i samsvar med ordningen i rundskriv G-90/95. Muligheten for slik øving i politidistrikt i samarbeid med utdanningsansvarlig for PR må det også være adgang til i fremtiden. Tildeling av begrenset politimyndighet i øvingsøyemed som del av grunnutdanning og repetisjonskurs bør fortsatt tildeles av stedlig politimester. Av retts tekniske hensyn mv. bør imidlertid tildeling av begrenset politimyndighet for dette formålet klargjøres i forskrift til tjenesteploktloven¹⁴.

6.4. Forholdet til Våpeninstruksen

Pålagt tjenestegjøring for PR innebærer at mannskapene er gitt begrenset politimyndighet i medhold av politiloven § 20, 2.ledd. I henhold til våpeninstruks for politiet av 2. juli 2015 § 1-2 gjelder våpeninstruksen for alle som i medhold av politiloven § 20 har eller er

¹² Unntak under grunnutdanning og repetisjonskurs gjelder deltakelse i trafikkkontroll i regi av stedlig politi som øvingsselement. Politimesteren tildeler begrenset politimyndighet for dette formålet.

¹³ I rundskriv G-90/95 omtalen av § 20 side 8 oppheves henvisningen til politireserven i 4. avsnitt. Om forskrift se kapittel 5.2

¹⁴ Jf. noten ovenfor

gitt politimyndighet. Ved bevæpning av PR med skytevåpen ved pålagt tjenestegjøring vil våpeninstruksens få anvendelse. Blant annet bestemmelsene om bevæpning med og bruk av skytevåpen¹⁵.

Hvilke våpen som våpeninstruksen gjelder for og som PR kan være satt opp med er ikke regulert i formell lov eller instruks. I faktisk og praktisk henseende er det tale om skytevåpen. Gjeldende ordning er at PR opplæres og trenes i bruk av politiets tohåndsvåpen.

Våpeninstruksen har ikke egne bestemmelser om opplæring og godkjenning på politiets våpen. Slike bestemmelser er heller ikke gitt for PR i eller i medhold av tjenestepliktloven. Bestemmelser om opplæring og godkjenning fastsettes av POD i medhold av våpeninstruksen § 1-5 (1).

Gjeldende bestemmelser om våpenopplæring, trening og godkjenning på politiets skytevåpen, herunder om godkjenningens varighet og krav til ny prøve, er ikke gjort gjeldende for PR-mannskap.

Opplæring, trening og godkjenningsprøve på tohåndsvåpen for PR følger imidlertid de samme krav som gjelder for politiet ellers i samsvar med godkjenningsprogram fra Politihøgskolen og fastsatt av POD. Ved bestått godkjenningsprøve under grunnutdanningen vil PR-mannskapet i utgangspunktet være godkjent. PR-mannskap avlegger ny godkjenningsprøve på tohåndsvåpen under repetisjonskurs.

Med endret organisering av PR med høyere frekvens i repetisjonskurs vil tidsrommet mellom første godkjenning og nye godkjenningsprøver muligens kunne bli kortere enn i dag. En regionmodell for organisering av PR vil ha potensial for at vedlikehold av kompetansen og godkjenning på våpenet vil kunne ivaretas med høyere frekvens i samarbeid med politidistrikt.

De nærmere fremtidige krav til opplæring, trening og godkjenning er avhengig av hvilken organisering PR skal ha i fremtiden. POD vil når organiseringen er avgjort, fastsette de nødvendige retningslinjer og krav i medhold av våpeninstruksen § 1-5. I forskrift til tjenestepliktloven kan det fastsettes at POD fastsetter retningslinjer og krav med henvisning til våpeninstruksen § 1-5 (1)

6.5. Spørsmål om forskriftsregulering

Ihht oppdragsbrevet har gruppen sett på om det kan være nødvendig å regulere bruk av PR i større grad ved forskrift.

Fortsatt gjeldende forskriftsverk for PR ble gitt i 1953 og må til dels anses antikvert. Sentrale forskrifter til tjenestepliktloven tilgjengelig på Lovdata er følgende:

- Forskrift av 31. juli 1953 nr. 2 om legeundersøkelse av mannskaper (jf. tjenestepliktloven § 1, 2. ledd).

¹⁵ Våpeninstruksen kommer ikke til anvendelse ved skytetrening/-opplæring under grunnutdanning eller repetisjonskurs, ev. annen godkjent trening og opplæring i bruk av politiets våpen som instruksen gjelder for, jfr. våpeninstruksen § 1-1 (3) c), jfr. (1)

- Forskrifter av 26. juni 1953 nr. 05 og nr. 9512 av samme dato om godtgjøring under oppøving og senere tjeneste for politireserven (jf. tjenestepliktloven § 5).
- Forskrift av 31. juli 1953 nr. 01 om disiplinærreglement for politireserven (jf. tjenestepliktloven § 6, Forskriftens henvisning til Forsvarets disiplinærreglement er ikke oppdatert i samsvar med henvisningen i § 6 i loven).

Rundskriv som ikke er revidert eller formelt opphevet:

- Rundskriv fra 1982 - Jnr. 13674/82 P til politimestre og Politiskolen med retningslinjer for politireservemannskapenes utdannelseskurs.
- Rundskriv G-265/83 til politimestre og Politiskolen om administrative spørsmål vedrørende politireserven vedrørende utdanningskurs.
- Rundskriv G-96/84 til politimestre og Sjefen for Politiskolen om endring i disiplinærreglement for politireserven § 2 bokstav a) (endringen er ikke kommet med i forskriftsversjonen om disiplinærreglement som er tilgjengelig på Lovdata.)

Før det er besluttet fremtidig organisering mv for PR, har direktoratet ikke tilstrekkelig grunnlag for å utarbeide en fullstendig forskrift i detalj. Sentrale forhold for klargjørende regulering med bakgrunn i redegjørelser, vurderinger og konklusjoner i rapporten, bør imidlertid kunne være:

- Maksimal samlet tjenestetid for PR inkludert oppøvingstiden på 72 dager – 19 måneder.
- Tjenestetyper/oppgaver PR kan benyttes til.
- Innenfor grunnkravet i tjenestepliktloven § 1, 1 ledd for overføring til PR, presisere kravene nærmere innbefattet helsekrav og legeundersøkelse¹⁶
- Fullmakt for Politidirektoratet til å fastsette nærmere bestemmelser til utdanning og trening.
- Fullmakt til Politidirektoratet om å fastsette bestemmelser om ansvars plassering for og retningslinjer om drift, administrasjon, utdanningens innhold og gjennomføring, repetisjonskurs og trening, utrusting og materiell innenfor vedtatt modell for fremtidig organisering.
- Fullmakt til Politidirektoratet til å gi utfyllende bestemmelser om rutiner mv for anmodninger om bruk og bruk av PR, eksempelvis instruks, veileder og maler for anmodninger fra distrikt om forsterkning med PR.
- Politimesteren eller den politimesteren har bemyndiget fremmer anmodning fra politidistrikt om forsterkning med PR. Det skal fremgå av anmodningen at politimesteren eller den han har bemyndiget har samtykket til anmodningen (utfylles i veileder med rutinebeskrivelse og mal for anmodning m.m.).
- Fullmakt til Politidirektoratet til å gi utfyllende bestemmelser om disiplinærreglement etter tjenestepliktloven § 6.

¹⁶ Forskrift om legeundersøkelse av 1953 oppheves.

- Ansvarsplassering for dekning av kostnader til administrasjon, drift og utdanning mv, eksempelvis UP.
- Ansvarsplassering for kostnader som pådras ved beslutning om bruk - som hovedregel politidistrikt om direktoratet ikke beslutter annet.
- Fullmakt til Politidirektøren til å pålegge PR tjenestegjøring i medhold av tjenestepliktkloven § 3, 2. og 3. ledd¹⁷.
- Mottakende distrikts ansvar for tilrettelegging av mottak av PR og krav knyttet til tjenesteutsetting og bruk i polititjenesten, eksempelvis at PR-mannskap ikke skal utøve tjeneste alene.
- Begrenset politimyndighet:

Ved beslutning om å pålegge tjenestegjøring har mannskapene stedlig begrenset politimyndighet for den tiden og i det/de distrikt og område tjenestegjøring i henhold til beslutningen skal finne sted.

Stedlig politimesters tildeling av begrenset politimyndighet i øvingsøyemed¹⁸ under grunnutdanning og repetisjonskurs.

- At PR alltid skal være uniformert i tjenesten. Politiloven § 20, 6.ledd om tjenestebevis får ikke anvendelse¹⁹.
- PR tilstås godtgjøring ved oppøving og ved bruk etter regulativ som fastsettes av departementet²⁰.
- Politidirektoratet fastsetter i medhold av våpeninstruksen § 1-5 (1) nærmere krav til våpenoppsett for PR, samt skyteopplæring, -trening og våpengodkjenning.
- Overgangsregler for anvendelse av ovennevnte forskrifter og rundskriv fra 1953. For eksempel at disse anvendes så langt de passer inntil nye bestemmelser er gitt, dog slik at godtgjørelsessatser i gjeldende direktiv for Sivilforsvaret benyttes inntil nytt regulativ er fastsatt²¹.

7. OPPLÆRING OG VEDLIKEHOLDSTRENING

POD er bedt om å utrede om dagens grunnopplæring og vedlikeholdstrening bør endres hva gjelder innhold og frekvens, jfr kulepkt fire i oppdragsbrevet.

Det vises til beskrivelser og gjennomgang av dagens opplæringsregime når det gjelder grunnopplæring og vedlikeholdstrening, jfr kap. 5.2

¹⁷ Gjeldende delegasjon til politidirektøren oppheves

¹⁸ Relevant regulering i rundskriv G-90/95 oppheves

¹⁹ Krav om tjenestebevis vil utløse uforholdsmessig ressursbruk til administrasjon og utstedelse.

²⁰ Jf. pågående arbeid med å utrede ny godtgjøringsordning for Sivilforsvaret, Heimevernet og politireserven

²¹ Jf. ovenstående fotnote.

Det synes lite tvilsomt at særlig hyppigheten av vedlikeholdstrening må bli annerledes og mer hyppig enn den er i dag. Dersom PR i fremtiden skal være en reell forsterkningsressurs, er det viktig at enheten får en grunnopplæring og en vedlikeholdstrening som gjør den i stand til å fylle sin oppgave på en bedre måte. Hensynet til et visst nivå av kvalitet, øvelse og trening er viktig. Videre synes det vesentlig at de mannskaper som av samfunnet er utpekt å gjøre en viktig tjeneste i Politireserven, også blir vist respekt ved at det synliggjøres et visst aktivitets- og forventningsnivå overfor disse, og at samfunnet stiller krav og legger til rette for dette.. Det forhold at PR også er oppsatt med våpen, styrker disse hensyn.

Oppdragsgiver for denne rapport har også tydelig markert ønske om mer aktiv bruk av PR ved hendelser. Skal dette la seg gjennomføre, må styrken være trent, og helst samtrent med ordinært politi.

Spørsmålet om organisering av PR generelt og organisering av opplærings- og treningsaktivitet henger nye sammen. I kap. 9 har prosjektgruppen vurdert fremtidige organisasjonsmodeller. I dette kapittel vil vi mest fokusere på organisering av opplæringsvirksomheten.

7.1. Grunnopplæring

Uansett om man velger en sentral eller desentralisert modell for Politireserven vil alle som skal tjenestegjøre der trenge en grunnopplæringspakke over en viss tid. Fordelen med en sentral opplæring vil være at man i større grad er sikret at de som tjenestegjør i styrken har fått en felles grunnopplæring, og gjennomføring synes å være mest rasjonell på denne måten. En desentralisert modell med PR på regionnivå eller endog knyttet til hvert enkelt politidistrikt, vil være mer krevende å legge til rette for og å drifte. Ved en relativt sjelden syklus på opplæring, særlig for så vidt gjelder grunnopplæring, vil både kvalitetshensyn, likhetshensyn og gjennomføringsevne etter gruppens mening temmelig klart peke i retning av sentral opplæring som beste alternativ. Om dette skjer i regi av dagens UP eller om det utvikles et konsept av Politihøgskolen (PHS) mener prosjektet foreløpig ikke for mye om. Poenget er at det synes mest rasjonelt med sentral opplæring på grunnivå.

7.2. Vedlikeholdstrening

Som det fremgår av redegjørelsen for dagens ordning foran, har det de senere år vært et langt opphold mellom grunnopplæringen og vedlikeholdstreningen. Det er flere steder i denne rapport påpekt at det må være større hyppighet på repetisjonstreningen enn i dag. Prosjektgruppen har innenfor en rimelig realistisk ramme kommet til at det ikke bør gå mer enn tre år mellom hver innkalling. Dette forhold kan tenkes å avhjelpe noe med mer aktiv bruk av PR i den mellomliggende fase, ved at PR ved aktiv utkalling og aktiv bruk i virkelige hendelser, vil bygge erfaring og kompetanse. Likevel vil prosjektet her ikke kunne forsvare en sjeldnere vedlikeholdstrening enn hvert tredje år, heller gjerne noe oftere dersom kapasitet og mulighet ligger til rette for det. Vedlikeholdstreningen bør etter gruppens mening ikke være kortere enn tre dager og begrenses oppad til syv dager. Dagens ordning med fem dagers trening synes passende, og anbefales videreført.

Treningen må naturlig nok legges opp i mot de oppgaver som PR naturlig skal ta seg av. En naturlig del av dette blir vedlikeholdstreningen for våpen. PR vil i mange situasjoner bli brukt til sikring og vakthold, også ved bruk av våpen som primært

passiv sikring. Det påhviler selvsagt arbeidsgiver et ansvar om at PR skal være tilstrekkelig trent, etter forholdene. Gruppen har samlet seg om at innhold i dagens vedlikeholdstrening synes å være et naturlig og brukbart utgangspunkt for videre planlegging. Våpenbruk og –godkjenning bør fortsatt stå sentralt.

Fra prosjektgruppens side ville det vært ønskelig dersom det lot seg gjøre å arrangere samtrenning av PR sammen med mannskaper fra lokale politidistrikter. Dersom PR skulle velges organisert inn i de nye 12 politidistrikt, hadde denne mulighet vært rimelig nærliggende. Denne prosjektgruppe anbefaler imidlertid ikke slik lokal organisering, , men anbefaler heller en regional organisering av PR , jfr kap. 9.

7.3. Organisering av opplæring

Spørsmålet for prosjektet har da vært om man burde legge til rette for en regional eller en sentral opplæringsmodell. Løsning her henger nøye sammen med hvor mye ressurs man ønsker å legge i PR og treningsnivå og bruk av denne. Med en treningshyppighet som skissert hvert tredje år, samt en tross alt relativt begrenset aktivitet ved hendelser, mener gruppen at de fleste argumenter taler i retning av en sentralisert trening også for så vidt gjelder vedlikeholdstrening. Av betydning kan blant annet kort nevnes

- Tilgjengelighet på relevant instruktørkompetanse, ikke så mye geografisk, men særlig erfaringskompetent personell som kjenner PR
- Lik opplæring
- Rasjonell opplæring, samling av større mengde mannskap
- Økonomisk antatt mest fordelaktig å sentralisere ett sted med en så vidt begrenset hyppighet
- Forlegningsmessige og instruktørmessige forhold
- Økonomiske forhold

Dog vil en mer regional eller lokal tilknytning til en desentralisert opplæring også ha sine fordeler, blant annet

- Større mulighet for lokal kunnskap
- "landsdelaktig"/regionalt fellesskap
- Noe mindre opplæringskontingenter gir muligens bedre samhold
- Større mulighet for samtrenning med lokalt politi
- Noe kortere reisevei for enkelte

Uansett løsningsmodell bør det tilstrebes at vedlikeholdstrening om mulig samordnes i noen grad med trening av ordinært politipersonell hvis mulig. Mest praktisk kan dette kanskje tenkes gjennom felles øvelser eller delsamlinger. Det vil være nyttig for begge kategorier. Dog ser en at innholdet i trening også vil være temmelig forskjelligartet, og forventningen til samtrenning bør derfor også være nøktern.

Gruppen mener at en del av disse spørsmål må utstå til endelig beslutning om organisering foreligger. Videre vil det nok være lokale og regionale ulikheter og muligheter for eventuelle lokale variasjoner. Det viktige må være å sette det personell som skal utvikle og lede PR fremover i stand til å legge til rette for god samhandling ute i lokalmiljøene, enten det skjer ved tiltak fra sentralt opplæringshold eller gjennom regionale ledere.

Dagens ordning driftes som kjent gjennom UP som også samarbeider med lokal PHS. Gruppen vil også henlede oppmerksomheten mot politihøyskoler andre steder enn i Stavern. Dette avhenger dog av UPs regionale organisering. Prosjektgruppen vil derfor i denne omgang kun vise til muligheten for å finne gode løsninger regionalt, men som kan ha litt ulikt innhold og litt ulik form.

8. NY VEILEDER

JDs oppdragsbrev anmoder også om at det utarbeides en veileder med anbefalinger til politidistriktenes bruk av politireserven. Som tidligere kommunisert til JD, foreslår prosjektgruppen at en slik veileder først skapes etter at forslag til tiltak som følger av denne rapport er vurdert og beslutninger og eventuelle ressursavsetninger til gjennomføring er på plass. .

9. ALTERNATIVE ORGANISERINGSMODELLER

Prosjektgruppen leser oppdragsbrevet og bestillingen slik at det er gitt markerte føringer for organisering av PR. JD har bedt lagt til grunn en fremtidig styrke på 600 personer, og at denne styrken skal fordeles på de 12 nye politidistriktene. En har forstått det som en fortsatt sentralisert organisering som i dag, ikke er så ønskelig, da lokale behov fryktes lite ivaretatt.

Dette vil kunne medføre

- Endring fra nåværende regime for så vidt gjelder rekruttering til PR, ved at Nord-Norge kan tilgodesees, og at rekruttering ikke bare behøver å hentes fra Sør-Norge.
- PR vil derfor i større grad enn hittil kunne rekruttere fra hele landet
- PR vil ved mer spredt rekruttering og bosetting forhåpentligvis også være noe mer tilgjengelig for de lokale politidistrikter ved aktuell bruk
- Noe redusert mannskapsoppsett i forhold til i dag

I den videre drøftelse har prosjektgruppen på dette grunnlag lagt til grunn at det er et hovedpoeng at de 12 nye politidistrikt skal kunne ha tilgang på en i utgangspunktet lokal PR-ressurs som en forsterkning for å løse relevante oppdrag, men ikke at de nødvendigvis skal rekrutteres eller være bosatt i lokalregionen. Gruppen ser for seg at en lokal PR-styrke i og for seg burde kunne hentes eller transporteres til sted med lokalt behov, uten at den nødvendigvis er lokal som sådan.

Disse spørsmål er for gruppen viktige med tanke på organisering. Prosjektgruppen har vært opptatt av å foreslå rasjonelle løsninger, som ikke skaper unødvendig kostnad eller unødvendig tung administrasjon. Gruppen har derfor uttrykt skepsis til å organisere ansvar for administrasjon og drift av lokal politireservestyrke inn i politidistriktene. Gruppen mener at det lett vil bli unødvendig kostnadskreven og lite rasjonelt å organisere dette inn i de tolv distrikt, og lett kreve unødvendig administrasjon for en ressurs som uansett vil bli benyttet temmelig sjelden. Å ha ansvar for å holde gruppen oppdatert og rimelig trent og kompetent, ønsker

prosjektgruppen heller å legge til et regionalt eller sentralt sted som i dag. I tillegg kommer at politimestrene nå og i uoverskuelig fremtid har mye oppgaver og fokus knyttet til å få de nye politidistriktene til å fungere etter intensjonen, og bør heller prioritere dette. Gruppen mener at å pålegge dem en tilleggsoppgave som PR, ikke er fornuftig nå. Gruppen er imidlertid opptatt av at PR-ressursen skal kunne være rimelig tilgjengelig for lokale behov når vilkår for bruk foreligger, selv om dette neppe vil skje så ofte. I stedet for en sentral organisasjonsmodell som i dag, foreslår derfor gruppen en regional organisering av politireservistene.

Med utgangspunkt i administrasjon og drift av PR under Utrykningspolitiet (UP) som i dag, har gruppen sett hen til den regionaliserte organisasjonsmodell som UP nylig har gjennomført. Denne regionmodell passer godt inn i den organisasjonsmodell som gruppen ser for seg kan være best tjenlig.

Spørsmålet om fremtidig organisering av særorganstrukturen i politiet, som så vidt er startet opp, har ikke vært viet oppmerksomhet av gruppen, da denne har holdt seg til eksisterende organisasjonsstruktur.

Basert på det ovenstående, fremgår det rimelig klart hva gruppen anser å være den mest tjenlige organisasjonsmodell. Vi vil dog knytte noen kommentarer til de foreliggende alternativer:

9.1. Alternativ 1

PR organiseres og sentraliseres på et sted (som i dag), for eksempel ved UP.

Alternativet har noen fordeler. PR får felles trening og opplæring. Kompetanse og administrasjon av ordningen kan samles på et sted. PR vil i akuttsituasjoner kun være en ressurs for distrikter på det sentrale Østlandet og Sørlandet. Ved sentral plassering vil politidistriktene i liten grad ha noe forhold til PR, dog vil bruk normalt være temmelig sjelden. For hendelser og bruk langt unna sentralisert sted, vil ressursen være mindre tilgjengelig for resten av landet

9.2. Alternativ 2

PR organiseres inn under hvert enkelt av de nye 12 politidistrikt.

Fordelene ved en slik ordning vil være at det enkelte politidistrikt på ledernivå over tid vil få langt større nærhet til denne ressursen, ved at den inngår i ressursoppsettet lokalt. Politireservistene vil også gjennom felles treninger med politidistriktet kunne få et nærmere forhold til politidistriktet, samtidig som politidistriktets mannskapsstyrke vil få et noe nærmere forhold til lokal PR. Dog begrenses disse argumenter av at det vil være temmelig sjelden PR blir kalt ut, det være seg til trening eller ved hendelser, jfr hjemmelskapitelet over. En lokal rekruttering av mannskaper til PR vil ha fordeler ved denne, lokale organisasjonsform.

Prosjektgruppen frykter for at lokal organisering lett vil måtte kreve ressurser i politidistriktet som heller burde vært benyttet på annen måte. Gruppen har liten tro på at det er rasjonelt å gjøre dette lokalt, da trening vil måtte forekomme ganske sjelden, og bruk av reserven som forsterkningsressurs ved hendelser vil være helt unntaksvis og temmelig sjelden. Gruppen har mer tro på en samlet, regional ressursutnyttelse, der man vil kunne oppnå de samme, lokale effekter, men på en mer

rasjonell og økonomisk bedre måte. Videre vil faren for ulik praksis og gjennomføring politidistriktene i mellom reduseres.

9.3. Alternativ 3

Siden spørsmålet om organisering av PR sist ble vurdert i POD, har UP etablert ny, regional organisasjon, og delt seg inn i 5 regioner over hele landet. Beslutningen er relativt ung, og organisasjonen er under oppbygging. En etablering av regionale PR-styrker som kan driftes og administreres av regionalt ledd i UP, synes etter gruppens mening både å være rasjonell og fornuftig, men også kostnadseffektiv og bør kunne dekke de lokale behov og utfordringer for bruk av PR som eksisterer. Videre vil de lokale politidistrikter ved denne modell ikke være særlig belastet med drift og administrasjon, men heller mer operativt kunne samarbeide etter lokale og regionale føringer som legges for tjenesten og samarbeidet.

Dersom en vil mene at en slik modell ikke er ønskelig, kan en lignende modell også bygges rundt de største byene som nevnt, dog med noe mindre effekt, men med regionale støttefunksjoner til de øvrige og mindre politidistrikter. Imidlertid vil et slikt alternativ være i motstrid med det "likhetsprinsipp" man har bygget ved ny politistruktur etter siste politireform.

9.4. Anbefaling

Prosjektgruppen vil anbefale at den fremtidige organiseringen av PR bør gjennomføres etter alternativ 3, en regional modell. Det er gruppens oppfatning at UP er en velegnet organisasjon til å drifte PR, og at de med dagens nye regionmodell vil være egnet til dette. Spørsmålet er foreholdt UP som et alternativ, og det er gitt positiv tilbakemelding på dette. En slik organisering kan også gi synergier og andre fordeler knyttet til mer aktiv bruk av UP i gitte situasjoner.

Gruppen foreslår at grunnopplæring skjer etter omtrent dagens modell gjennom UP sentralt (som i dag), mens vedlikeholdstrening/repetisjonskurs og jevnlig administrasjon, drift og bruk for øvrig (også ved hendelser) kanaliseres gjennom regionalt ledd.

Med en slik løsningsmodell vil man kunne sikre et relativt likeverdig opplæringsopplegg, men med en mer lokal/regional forankring og nærhet enn dagens løsning.

9.5. Mer aktiv bruk av Politireserven

Oppdragsgiver har bedt om at det legges opp til mer aktiv bruk av PR, slik at denne kan oppleves å være en gripbar ressurs som i større grad (enn i dag) kan benyttes til ordinære politioppgaver. Det er videre i oppdragsbrevet signalisert at PR-styrken bør fordeles på de 12 politidistriktene.

Prosjektgruppen har ovenfor argumentert for at administrasjon, drift og opplæring bør regionaliseres under en sentral PR-ledelse, gjerne under UP. Det er videre fremholdt noen argumenter som taler mot å organisere ansvar og drift inn i de 12 politidistriktene. Dette behøver etter gruppens mening ikke å være motsetningsfylt.

Gruppen vil anbefale at det utvikles et lokalt, tett samarbeide mellom det enkelte politidistrikt og vedkommende PR-region for så vidt gjelder personellister, tilgjengelighet, ressursoversikt etc. Det bør på denne måten kunne utvikles lokale/regionale oversikter over kompetent og tilgjengelig PR-ressurs som etter fastlagte rutiner raskt kan kalles ut til tjeneste for på yte forsterkningsbistand til politiet lokalt i påkommende tilfeller.

En nyutviklet, regional modell som skissert over, utviklet og utrustet for å kunne gjøre akutt tjeneste ved behov, vil etter prosjektgruppens oppfatning være en akutt og gripbar forsterkningsressurs for lokal politimester, for å kunne bistå ved påkommende ekstraordinære politioppgaver lokalt.

10. ANDRE RAPPORTER / ARBEIDER VEDRØRENDE POLITIRESERVEN

Prosjektet har sett hen til det nylig (mai 2016) fremlagte arbeide fra Forsterkningsutvalget vedrørende "Muligheter for samarbeid mellom Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven", - et arbeid som er en oppfølging av NOU 2013:5 om forsterkningsressursene.

Dersom denne rapportens forslag gis tilslutning, vil det være naturlig å søke samarbeide med øvrige etater vedrørende felles utfordringer, kanskje spesielt på materiell og lokalsiden. Samøvelser som eventuelt kunne være innbakt i nytt opplæringsregime kan søkes tilpasset der det er egnet, avpasset etter lokale forhold og muligheter.

I JDs oppdragsbrev 7/2016 til Direktoratet for beredskap og sikkerhet (DSB) av 10.mai 2016, er det anmodet om opprettelse av en arbeidsgruppe som skal se på godtgjørelsesordningene for Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven. DSB leder arbeidet. POD er representert i arbeidet, men pr. 1.juli 2016 er arbeidet ikke kommet i gang. Arbeidsgruppens resultater vil ha innvirkning på budsjettsiden ved drift av PR. Oppdragsbrevet m/ mandat følger vedlagt.

11. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Budsjettavsetningen for drift av Politireserven har de siste årene ligget stabilt på ca 3,5 mill kr pr år. Utrykningspolitiet har opplyst at dette ikke på noen måte har vært nok til å drifte PR etter planene i dagens modell, og har gitt seg utslag i vesentlig mindre trening og opplæring enn hva som har vært forutsatt, samt et større etterslep på materiell- og utstyrssiden. I dialog med POD har UP internt omprioritert og styrt etter denne begrensede økonomiske ramme, der ulike politiske signaler de senere år også i noen grad har spilt inn (vedrørende spørsmålet om nedleggelse av PR, contra en økning av styrken m.v.) og skapt en del usikkerhet med tanke på planlegging for fremtiden.

Denne rapport tar ikke sikte på særlig høyt detaljnivå vedrørende hva som ansees nødvendig å budsjettavsette for drift av PR etter de fremlagte forslag. Dette arbeidet må selvsagt gjøres mer grundig og i nært samarbeide med berørte parter, særlig UP. Videre vil spørsmålet om eventuell videreført sentralisering eller foreslått regionalisering være av stor betydning også for utgiftssiden. Spørsmålet om fremtidig godtgjøringsordning, jfr. kap. 10, vil også virke inn, når arbeid vedrørende dette er avsluttet mot slutten av året.

Gruppen har imidlertid i samarbeide med UP forsøkt å sette opp noen estimater knyttet til fremtidig drift.

11.1. Utgifter til grunn- og repetisjonskurs

Dette estimat legger til grunn en modell som innebærer repetisjonskurs av en ukes (dvs 5 dager) varighet som nå, men som gjennomføres hvert tredje år. Ved å gjennomføre 3 repetisjonskurs med ca 80 deltagere pr gang, vil man teoretisk etter tre år ha trent hele styrken på ca 700 personer.

UP regner med et relativt stort mannskapsfravall de nærmeste år, pga. relativt høy snittalder i PR. Dette vil påvirke behovet for nyrekruttering og størrelse på avholdte grunnkurs. Hvorvidt mannskapenes tjenesteplikt skal være 44 år (etter HV-modellen) eller 55 år (etter Sivilforsvarsmodellen) vil selvsagt også ha innvirkning her. Dersom det opereres med 44 år som maksimal alder, oppgir UP at det ved utgangen av 2016 vil være 105 mannskaper som er over denne grense. Vi har beregnet grunnkurs på to ukers varighet som nå, noen år etter avsluttet førstegangstjeneste.

UP har beregnet disse kurs til å koste ca 4 mill kroner pr år i dag. I tillegg må budsjetteres med utgifter til instruktører og avsavn for disse i politidistriktene, her forsiktig beregnet til 1 mill kroner pr år.

11.2. Utgifter til innbeordrede instruktører og lokalleie

Ved en regional organisering som foreslått over, forutsettes at regionalt PR-element organiseres inn i den regionale UP-ledelse, som antas å være av relativt begrenset størrelse. En har ikke her i særlig grad beregnet stillingsbrøker etc. for arbeid med PR regionalt. For denne fremstillings del stipuleres 1/2 stilling til arbeidet regional pr kontor. I tillegg kommer lokalleie for administrasjon og for lager for regional materielloppbevaring. Det antas at dette vil kunne variere sterkt regioner imellom, og man bør selvsagt se om det kan være synergieffekter ved aktivt samarbeide med Forsvaret / FLO eller Sivilforsvaret hvis forholdene ligger til rette for dette, jfr. også rapport om dette omhandlet i kap. 10 over. En budsjettavsetning på 2 mill til lønn, og tilsvarende til lokalleie, gir samlet 4 mill for denne post.

11.3. Opprusting av materiell

Man er p.t. rimelig godt forspent med tohåndsvåpen, og under henvisning til hvordan dette håndteres og vedlikeholdes i dag, er ikke avsatt penger til dette formål her. Dog skal sies at lokal/regional oppbevaring og lagring av våpen vil kunne by på store utfordringer og også mulighet for store utgifter. En lokal lagring av våpen på egnet sted i Forsvaret eller hos lokalt politi bør etterstrebes, for å holde kostnader nede.

På uniforms- og utstyrssiden er det store etterslep på grunn av usikkerhet om fremtid og begrensede avsetninger tidligere år. Ved å legge til grunn en uniformsoppsetning for kun halve styrken samtidig, og med verneveste til ca 100 mann, har UP stipulert utgiftene til ca 3,8 mill kroner. En regionalisering vil øke utgiftene noe, pga. fleksibilitet i størrelser, utstyr etc.

Videre må fortsatt lagerhold i Stavern legges inn her. Utgifter er ikke klarert ut p.t.

Materiellavsetning bør på denne bakgrunn ikke være mindre enn 5 mill kroner.

Utgifter til drift av PR sentralt i Stavern er foreløpig ikke lagt inn i tall over. En stipulerer utgifter til lønn og administrasjon til 2 mill kroner i denne rapport.

Samlet vil et forsiktig anslag for nødvendig investering første år ved bruk av PR etter foreslåtte retningslinjer ligge på ca. 16 mill kroner, dog med betydelige usikkerhetsmomenter. En mer robust bevilgning bør derfor ligge på ca 20 millioner kroner. Senere års kostnader vil kunne ligge noe lavere pga gjorte investeringer, primært i materiell.

12. KONKLUSJON

En har ovenfor gått igjennom sentrale spørsmål om bruk av Politireserven og fremtidig oppbygging av denne. Rapporten har søkt å knytte seg til de hovedspørsmål som departementet har etterspurt ved sitt oppdragsbrev. Politidirektoratet har gjennom prosjektgruppen konkludert med følgende tiltak som her kort oppsummeres med følgende forslag:

- Politireserven aktiveres og benyttes i større grad enn i dag
- Bruk av PR må ligge innenfor lovens rammer, hvilket setter begrensninger
- PR organiseres slik;
 - Grunnopplæring/hovedbase i UP i Stavern
 - Regional organisering av PR ved UPs nye regionenheter, der vi foreslår at utstyr lagres, administrasjon av mannskaper foretas
 - vedlikeholdstrening utføres enten regionalt eller sentralt. Tilpasses til beste løsning.
 - Alle lokale politimestre kan anmode om bistand av PR, fremsettes overfor POD i særskilt anmodning
- Utløsning av PR besluttes av Politidirektøren
- Bruk vil innbefatte fortsatt bruk av tohåndsvåpen ved behov
- Forslag til nye forskrifter for bruk og drift av PR bør utarbeides
- Veileder for bruk av PR utarbeides når nødvendige avklaringer er foretatt i JD
- Samordning m/ øvrige PR-prosjekter er ivaretatt
- Budsjetten for PR må økes vesentlig, forslagsvis 20 mill kroner første år, og ansees å være en forutsetning for å kunne gjennomføre tiltakene

Denne rapport inneholder vurderinger knyttet til hovedspørsmålene, herunder også hvilke rettslige og praktiske rammer og begrensninger som vi mener foreligger for bruk av PR. Selv om ønsket om mer aktiv bruk av PR kan være større enn rammene tilsier, har ikke POD så langt sett det nødvendig å foreslå lovendringer for å kunne utvide bruken.

Vedlegg :

- Oppdragsbrev 5/2016 til POD av 2. mars 2016
- Mandat for arbeidet fra politidirektøren av april 2016
- JDs brev til POD av 23.9.2014 vedrørende organisering av PR
- PODs brev til JD av 13.4.15 vedr organisering av PR
- Rapport – Forsterkningsutvalget (samarbeid HV, SF og PR) - mai 2016
- Oppdragsbrev 7/2016 til DSB av 10.mai 2016 m/ mandat for arbeidsgruppe vedr godtgjørelse for mannskaper i PR og Sivilforsvaret