



Soldater i Europas gader

Et komparativt studie af de militære bidrag til national
terrorbekæmpelse i udvalgte europæiske lande

Marc Schack

December 2016

Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Formålet med rapporten er at foretage en retligt baseret komparativ analyse af det danske system for samarbejdet mellem politi og forsvar.

Center for Militære Studier er et forskningscenter under Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner er ikke et udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.

*Forfatter:
Videnskabelig assistent, ph.d., Marc Schack*

ISBN: 978-87-7393-793-8

This report is a part of Centre for Military Studies' policy research services for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement. The purpose of the report is to present a comparative analysis of the Danish system of cooperation between the police and the military, emphasising legal aspects and considerations.

The Centre for Military Studies is a research centre at the Department of Political Science at the University of Copenhagen. The Centre undertakes research on security and defence issues as well as military strategy. This research constitutes the foundation for the policy research services that the Centre provides for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement.

This report contains an analysis based on academic research methodology. Its conclusions should not be understood as a reflection of the views and opinions of the Danish Government, the Danish Armed Forces or any other authority.

Read more about the Centre and its activities at <http://cms.polsci.ku.dk/>.

*Author:
Research Assistant, Dr. Marc Schack.*

ISBN: 978-87-7393-793-8

Abstract

Over the past few years, several European countries have been the targets of major terrorist attacks. The violent attacks in Paris in 2015, in particular, became a watershed moment for the European view on the current threat level, setting in motion a range of initiatives in many countries. These countries are strengthening their plans to deal with potential attacks, and, as part of this process, they are improving the level and quality of cooperation between the police and the military. Similar considerations have also been ongoing in Denmark, primarily as part of the response to the terrorist attack in Copenhagen in 2015; these initiatives are therefore considered in this report. This report conducts an analysis of these changes and provides an overview of the current approach to military and police cooperation in selected European countries.

This report presents a comparative analysis of the Danish system of cooperation between the police and the military, emphasising legal aspects and considerations. The system is compared to parallel systems in Norway, Great Britain, and France, and the comparative analysis shows that Denmark distinguishes itself in three core aspects: 1) The Danish system is based on a highly informal structure, both legally and in practice, compared to the other countries, 2) Denmark has not developed a clear political-strategic framework for the system of cooperation, or produced comprehensive analyses thereof, and 3) Danish soldiers are only rarely used to support the police through so-called 'special assistance' – the type of assistance where soldiers risk having to confront civilians and potentially use force against them.

Based on these conclusions, the report stresses that several key aspects of the cooperative relationship between the police and the military should be addressed at the political level. In particular, three core questions should be answered: 1) Should the police receive more assistance from the military than what it currently receives, and, if so, should the military be structured, or even funded, in a way that takes such changes into account? If no additional assistance is provided, should the police be strengthened and potentially equipped and trained specifically for this task? 2) Should Denmark maintain a highly flexible legal system for the cooperation between the police and military, or should it develop firmer and more detailed legal rules to govern the relationship? 3) Should a stricter separation between the general work of the police and that of the military be maintained or strengthened, based on considerations of principle, or should the two organisations be allowed to work closer together in the future? Following these considerations, the report notes that the current legal framework is

very vague, and it could benefit from a review. In addition, it is recommended that the relevant governmental authorities initiate a process of developing a political-strategic framework for the system of cooperation, noting that the first steps in this process could be establishing an expert panel, or a similar working group, which is given full access to confidential information and materials.

Dansk resumé

I løbet af ganske få år har en række europæiske lande været udsat for flere alvorlige terrorangreb. Særligt de voldsomme angreb i Paris i 2015 blev skelsættende for det europæiske syn på terrortruslen, og denne type af angreb har ført til en række initiativer i flere europæiske lande. Disse lande søger aktivt at styrke deres nationale terrorberedskab, og et centralt element i denne udvikling har været et særligt fokus på at forbedre og/eller forøge samarbejdet mellem politi og forsvar. Sådanne overvejelser har også været gjort i Danmark, bl.a. på baggrund af erfaringerne fra terrorangrebet i København i 2015. Det er netop forholdene omkring dette samarbejde, som belyses i denne rapport.

I rapporten foretages en retligt baseret komparativ analyse af det danske system for samarbejdet mellem politi og forsvar. De danske forhold sammenlignes med tilsvarende systemer i henholdsvis Norge, Storbritannien og Frankrig. Rapportens analyse viser, at Danmark adskiller sig fra disse tre lande på tre centrale punkter: 1) Danmark arbejder med en meget lav grad af retlig og praktisk formalisering. 2) Danmark har ikke udviklet en klar politisk-strategisk ramme for samarbejdet eller foretaget dybdegående analyser heraf. 3) De danske soldater anvendes kun rent undtagelsesvist til såkaldt 'særlig hjælp' til politiet – altså den type bistand, hvor soldater risikerer at skulle foretage indgreb eller bruge magt over for civile.

Rapporten påpeger i forlængelse af de identificerede uklarheder, at en række centrale forhold bør overvejes på det politiske niveau, således at retningen for samarbejdet klart defineres. Rapporten noterer således, at særligt tre typer af spørgsmål bør besvares på dette niveau: 1) Skal politiet i højere grad end tidligere bistås af forsvaret, og bør forsvaret i bekræftende fald struktureres, eller måske endda dimensioneres, ud fra en sådan opgave, eller skal politiet eventuelt styrkes for mere selvstændigt at kunne løse opgaven? 2) Bør Danmark opretholde frie retlige rammer for samarbejdet mellem politi og forsvar, eller bør der i stedet skabes et klarere – og eventuelt mere begrænsende – retligt system? 3) Bør Danmark af mere principielle årsager opretholde en stram opdeling mellem politi og forsvar, eller skal de to organisationer generelt tillades at arbejde tættere sammen i fremtiden? I forlængelse af sådanne overvejelser noterer rapporten, at det nuværende retlige grundlag for samarbejdet mellem politi og forsvar er særdeles uklart og med fordel kan styrkes. Herudover anbefaler rapporten, at relevante myndigheder igangsætter et arbejde med at udvikle en politisk-strategisk ramme for samarbejdet, og at et sådant arbejde kan indledes ved at nedsætte en ekspert- og/eller arbejdsgruppe, som gives fuld adgang til fortrolige materialer.

Anbefalinger

Det danske system for samarbejdet mellem politi og forsvar synes på lange stræk at være både velfungerende og effektivt. Det opererer dog på et højest uformelt niveau og hviler på et grundlag af uklar lovgivning, *ad hoc*-samarbejdsaftaler og lignende arrangementer, hvilket medfører både praktiske og retlige udfordringer. Konsekvenserne af sådanne udfordringer kan være mange. I København betød uklarheder i samarbejdsregimet, at Hjemmeværnet måtte kaldes hjem fra deres bistandsopgaver under terrorangrebet i 2015, i Oslo betød de omstændelige administrative processer, at helikoptere kom for sent i luften under Breivik-angrebet, og i Paris betød begrænsninger i soldaternes mandat, at de tøvede med at gribe ind, da terrorister stormede Bataclan-teatret. Rapportens analyser giver således – i første omgang – anledning til at påpege en række bredere overvejelser, som bør foretages på det politiske niveau. Da der er mange komplekse og modsatrettede hensyn i spil på området, bør en videreudvikling af systemet baseres på klare politiske valg og prioriteringer. Uden politisk retningsgivning er det mindre sandsynligt, at systemet af sig selv skaber fremtidssikrede løsningsmodeller.

På denne baggrund bør særligt tre principielle overvejelser foretages:

- For det første bør det overvejes, hvorvidt politiet fortsat skal varetage langt de fleste sikkerhedsopgaver i forbindelse med terrorangreb og/eller terrortrusler i Danmark – og eventuelt styrkes på denne baggrund – eller om forsvaret i højere grad skal aflaste politiet i sådanne sammenhænge. Det spørgsmål udgør den måske mest fundamentale rettesnor for den fremtidige indretning af systemet. I forlængelse heraf bør det overvejes, hvorvidt det er hensigtsmæssigt i højere grad at indrette forsvarets forhold med sådanne opgaver for øje (strukturering), eller måske endda føje nogle af disse elementer til forsvarets formelle opgaveportefølje (dimensionering). Det bør ligeledes overvejes at give politiet adgang til særligt udstyr (eksempelvis tungere våben) og specialiseret træning, hvis politiet fortsat skal løse hovedparten af denne type opgaver. Dermed kunne politiet blive mindre afhængige af forsvaret.
- For det andet bør det besluttes, om der generelt ønskes frie *retlige rammer* for samarbejdet mellem politi og forsvar, således at der er optimal fleksibilitet i systemet. Eller om der bør skabes en mere detaljeret lovgivning, som sikrer et klarere retsgrundlag – og eventuelt opstiller nogle ydre grænser for samarbejdet. I denne sammenhæng kan det overvejes, om vi i Danmark grundlæggende ønsker et system, hvor forsvarets personale (når de age-

rer i politiets tjeneste) behandles efter samme regler som politiet, eller om systemet bør tage højde for soldaternes særlige uddannelse og udstyr. Sådanne overvejelser kunne f.eks. omhandle forhold omkring tildelingen af politimyndighed og magtbeføjelser samt indretningen af kommandoveje og klageadgang.

- For det tredje bør det overvejes, om Danmark – af mere principielle årsager – bør fastholde eller styrke den *klare opdeling* mellem politi og forsvar, som er udgangspunktet for systemet i dag, også selv om det kan betyde en ikke-optimal anvendelse af ressourcerne. Eller bør Danmark – som reaktion på de nye globale trusler – løsne op for denne fordeling, med de udfordringer en sådan beslutning kan medføre? Ønskes det i et bredere perspektiv at knytte tættere bånd mellem politiet og forsvaret og således udvikle medarbejdere, der i højere grad er i stand til at krydse organisationerne, eller giver det bedre mening med en mere klar opdeling, hvor personalegrupperne i stedet er specialiseret i enten politi- eller forsvarsforhold? Det bør i denne sammenhæng overvejes, om vi i Danmark grundlæggende ønsker at 'militarisere' vores tilgang til national terrorbekæmpelse. Herunder bør det vurderes, om danske borgere vil opleve en sådan fremgangsmåde som tryghedsskabende.

I forlængelse af sådanne overvejelser giver rapporten anledning til følgende konkrete anbefalinger:

- Danmark har ikke formuleret en klar politisk ramme for forsvarets bistand til politiet, herunder i forbindelse med terrorisme, og der er ikke foretaget dybdegående analyser af området. Relevante danske myndigheder bør derfor udarbejde en sådan ramme, således at samarbejdsrelationen løbende kan analyseres, evalueres og udvikles. Inspiration til en sådan ramme kan særligt hentes i de britiske *policy papers* og supplerende materialer, der bl.a. udstikker retningslinjer for, *hvornår* der skal ydes bistand, *hvordan* der skal ydes bistand, og *hvilke* opgaver forsvaret skal kunne løse for politiet.
- Det retlige grundlag for samarbejdet mellem politi og forsvar kan med fordel styrkes. Dermed begrænses de retlige udfordringer i fremtiden, særligt hvis det vælges at udvide samarbejdet. Retlig inspiration kan bl.a. hentes i Norge, hvor det nye retlige system skaber mere klarhed omkring ansvar og opgaver, introducerer en eksplicit mekanisme for tildelingen af (delvis) politimyndighed til forsvarets medarbejdere og generelt udvikler mere fleksible procedurer. Ligeledes kan man lade sig inspirere af, at Norge har valgt en

åben definition af bistandstyperne i lovgivningen samt af deres krav om løbende samarbejde og samtræning mellem styrkerne.

- Udviklingen af en ny politisk og/eller retlig ramme for samarbejdet mellem politi og forsvar kan igangsættes ved at nedsætte en ekspertgruppe, eller anden arbejdsgruppe, som gives fuld adgang til fortrolige oplysninger. Det anbefales, at gruppen bliver bredt sammensat, ligesom udenforstående eksperter kan inkluderes i arbejdet, eventuelt igennem en supplerende ekspertfølgegruppe. Gruppens kommissorium bør muliggøre, at der arbejdes med spørgsmål relateret til såvel det politiske som operative niveau. Samtidig bør der tages stilling til handlingsmuligheder på både det korte, det mellemlange og det lange sigt. De centrale elementer i dette arbejde bør inkludere:
 1. en uddybende analyse af den nuværende samarbejdsrelation mellem politiet og forsvaret, herunder styrker og svagheder
 2. en udarbejdelse af forslag til en mere overordnet politisk ramme for samarbejdet, herunder en klarlæggelse af, hvordan og hvornår forsvaret skal kunne udføre henholdsvis 'almindelig hjælp' og 'særlig hjælp', samt en vurdering af, hvorvidt en ny opgavefordeling bør have konsekvenser for den praktiske og/eller formelle indretning af forsvaret og politiet
 3. en udarbejdelse af forslag til en retlig ramme, som sikrer et klarere grundlag for samarbejdet, og som modsvarer de krav, der stilles under den politiske ramme
 4. en vurdering af behovet for eventuelt yderligere (sam)trænings- og autoriseringsregimer, således at styrkerne udvider deres fælles kompetencer, og individuelle soldater på forhånd kan godkendes til konkrete opgaver
 5. en vurdering af behovet for at udpege konkrete medarbejdere i forsvaret, som kan indgå i en form for beredskab, der kan aktiveres i tilfælde af terrorangreb og således trænes og forberedes specifikt til en sådan opgave.

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING	1
2. DET DANSKE SYSTEM: MILITÆRETS ROLLE I NATIONAL TERRORBEKÆMPELSE	6
2.1 Grundloven og forsvarrets opgaver	7
2.2 Systemet for militærets bistand til politiet	8
2.3 Politiets (og forsvarrets) magtbeføjelser	11
2.4 Hvor fleksibelt er det danske system?	12
3. ET KOMPARATIVT PERSPEKTIV	14
3.1 Det norske system	15
3.2 Det britiske system	19
3.3 Det franske system	23
3.4 Sammenligning	28
4. SKAL VI LADE OS INSPIRERE?	33
4.1 Praktiske overvejelser	33
4.2 Retlige overvejelser	34
4.3 Principielle overvejelser	35
5. KONKLUSION	36
6. NOTER	39
7. LITTERATURLISTE	50

1. Indledning

I løbet af ganske få år er det europæiske kontinent blevet ramt af flere voldsomme terrorangreb. Disse angreb har fået en række europæiske lande til at genoverveje deres tilgang til national sikkerhed. Ligesom mange af vores nabolande har vi i Danmark de seneste år også haft et relativt højt trusselsniveau, bl.a. på grund af truslen fra den såkaldte *Islamisk Stat i Irak og Levanten* ('ISIL').¹ Angrebene på kulturhuset *Krudttønden* og den jødiske synagoge i Kryсталgade i februar 2015 gav således blot yderligere anledning til at genoverveje, hvordan Danmark har indrettet sin indsats for terrorbekæmpelse og -beredskab.²

I den danske debat er det bl.a. blevet bemærket, at den danske reaktion på angrebet i 2015 i al væsentlighed udgjordes af en massiv politiindsats, mens forsvaret spillede en relativt begrænset rolle. Dette står i skarp kontrast til forløbet i bl.a. Frankrig, hvor franske soldater blev mobiliseret i tusindvis som svar på angrebene i Paris og Nice i 2015-2016. Denne kontrast, og de åbenlyse udfordringer, som angrebet i København medførte for dansk politi, ledte de danske politikere ud i en debat omkring den fremtidige indretning af politiets forhold. I den forbindelse blev muligheden for i højere grad at inddrage forsvaret ofte nævnt. I debatten blev der udtrykt såvel stærk støtte som højlydt skepsis omkring denne model,³ men en væsentlig del af Folketinget syntes åbne for tanken.⁴ Det er bl.a. på den baggrund, at denne rapport løbende forholder sig til netop muligheden for at udvide samarbejdet. Herudover undlader rapporten dog at kommentere eller beskrive den konkrete debat. Den fokuserer i stedet på en analyse af systemet, som det tager sig ud i dag.

Ifølge Rigspolitiets redegørelse for hændelsesforløbet i København bidrog forsvaret kun i et relativt begrænset omfang. I redegørelsen noteres det, at politiet modtog bistand fra Hjemmeværnet og forsvarets bomberydningstjeneste.⁵ Man undlod således bl.a. at anvende danske soldater til den massive bevogtnings- og patruljeringsindsats, som politiet gennemførte i perioden under og efter angrebet. Denne indsats medførte en alvorlig overarbejdsukkel hos politiet, som kom oven i et stigende pres i det daglige arbejde, ligesom flere ekstrainsatser i 2016 trak væsentligt på styrkens ressourcer.⁶ Det gælder særligt de nye opgaver i forbindelse med at opretholde den midlertidige grænsekontrol og administrationen af de modtage- og visitationscentre, som blev oprettet i forbindelse med den europæiske flygtningekrise. Samlet set har disse insatser slidt på politiet, og denne udfordring har bl.a. ført til oprettelsen af de såkaldte 'politikadetter', som skal varetage denne opgavetype i fremtiden.⁷ Det er desuden bemærkelsesværdigt, at det indsatte personale fra Hjemmeværnet, som udførte afspærrings-

opgaver ved *Krudttønden*, blev indsat ubevæbnede. Det førte til, at personalet senere måtte erstattes af politibetjente, ”idet uniformeret personale kunne antages at udgøre mål for terrorister.”⁸ Herudover blev Hjemmeværnets bistand ved synagogen helt droppet på grund af bekymringer for personalets sikkerhed, og allerede i løbet af natten var samtlige uniformerede hjemmeværnsfolk erstattet af politibetjente.⁹ Forløbet har ført til kritik, men samtidig åbnet for debat om den fremtidige indretning af samarbejdet mellem politiet og Hjemmeværnet.¹⁰

Uagtet disse forskelle i reaktionsmønstrene i de forskellige lande er det vigtigt at bemærke, at der selvsagt er væsentlige forskelle på lande som Danmark og Frankrig, ligesom der er gradforskelle på de angreb, som landene var udsat for. Ikke desto mindre har forskellene i fremgangsmåde givet anledning til debat. Det er i den sammenhæng, at denne rapport drøfter systemet for samarbejde mellem politi og forsvar i Danmark.

I Danmark er opdelingen mellem politi og forsvar en central del af den danske stats struktur for magtanvendelse. De to styrker forvalter således tilsammen, på hver sin måde, statens voldsmonopol. Hvor politiet har til opgave at se indad, mod det danske territorium og de danske borgere, har forsvaret til opgave at skue ud over landets grænser og beskytte Danmark i det internationale rum. Politiet skal således, ifølge politiloven, ”virke for tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet”¹¹, mens forsvaret, ifølge forsvarsloven, skal ”fremme fred og sikkerhed”, ”forebygge konflikter og krig”, ”hævde Danmarks suverænitet” og grundlæggende ”sikre landets fortsatte eksistens og integritet”.¹²

Der er derfor som udgangspunkt en klar opdeling mellem politiets og forsvarets fokus. Alligevel har det længe været en populær sikkerhedspolitisk analyse – med udgangspunkt i bl.a. den moderne terrortrussel – at de interne og eksterne sikkerhedsopgaver nærmer sig hinanden. Det formodes således, at de klassiske eksterne aktører (forsvaret og de militære efterretningstjenester) i højere grad end tidligere retter fokus indad mod staten selv for at identificere indre trusler. De klassiske interne aktører (politiet og de civile efterretningstjenester) vil derimod oftere se sig nødsaget til at se udover landets grænser for at optrevle kriminelle netværk. Netop denne sammensmeltning af fokus er blevet fremhævet som et vigtigt argument for at udvikle tættere bånd mellem disse interne og eksterne aktører.¹³

I forlængelse af diskussioner som disse er formålet med denne rapport at analysere og diskutere de retlige og praktiske rammer for det danske forsvars bidrag til national terrorbekæmpelse. Ligeledes søger rapporten at identificere de relevante hensyn, der vedrører udviklingen

af dette system. Disse forhold belyses gennem en retligt baseret analyse af den militære bistand til politiet i Danmark, hvilket inkluderer en struktureret komparativ analyse af tilsvarende systemer i andre europæiske lande. Rapporten undersøger således, hvilke muligheder og begrænsninger de retlige og praktiske rammer skaber for Danmark sammenlignet med parallelle systemer i Norge, Storbritannien og Frankrig. Formålet med denne sammenligning er at lære af disse alternative rammer samt at forstå de særlige udfordringer og problemstillinger, som andre lande har oplevet. Eksempelvis står det i dag klart, at hvis ansvarlige myndigheder tøver for længe, eller forsømmer at sikre et tilstrækkeligt beredskabsniveau, kan det koste menneskeliv.

I Frankrig har det således været diskuteret heftigt, hvorfor en gruppe franske soldater, som nåede hurtigt frem til Bataclan-teatret under angrebet i november 2015, afviste at rykke ind med deres tunge våben. Hvilke forhold indvirkede på denne beslutning? Og hvilke konsekvenser havde det, at soldaterne var tilbageholdende? I Norge har man diskuteret, hvorvidt de mange problemer med at få helikoptere i luften under terrorangrebet i 2011 kostede værdifuld tid, som blev benyttet af Anders Behring Breivik til at slå yderligere mennesker ihjel. Kunne man, eller kunne man ikke, have reddet menneskeliv gennem et bedre og mere effektivt helikopterberedskab? Sådanne debatter, og de udfordringer, som de repræsenterer, bør noteres i Danmark. Vi bør vurdere, om de også kan blive relevante i en dansk kontekst. Det er således værd at bemærke, at forligsparterne i forsvarsforliget 2013-2017, omkring forswarets bistand til politiet, netop noterede sig, at opsamlingen af erfaringer fra bl.a. Utøya ”kan få indflydelse på omfanget af den støtte, der skal være til rådighed.”¹⁴

Tabel 1: Fraværet af helikopterstøtte på Utøya

Den såkaldte '22-juli-kommission', som havde til opgave at evaluere de norske myndigheders reaktion på terrorangrebet i 2011, noterede flere alvorlige svagheder ved indsatsen. Kommissionen konkluderede bl.a., at "myndighetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya svikket", og at en "raskere politiaksjon reelt [var] mulig". Ét af de elementer, som har været heftigt diskuteret i Norge, var tilgængeligheden af helikoptere, som kunne bistå politiet. Det er bl.a. blevet kritiseret, at den norske beredskabsstyrke, Delta, måtte køre i bil fra Oslo-området til Utøya i stedet for at flyve med en af forsvarets helikoptere. Politiet kritiseres derfor for ikke i tide at have anmodet forsvaret om helikopterstøtte, idet politiet først anmodede om en sådan bistand, efter angrebet på Utøya var konstateret. Der er i dag uenighed om, hvorvidt denne forsinkelse kostede menneskeliv. I politiets egen evaluering konstaterer man, at forsvarets helikoptere under alle omstændigheder ikke var nået hurtigt nok frem. Her lærer man sig op ad det faktum, at helikopterberedskabsniveauet var begrænset i 2011 på grund af Norges militære indsats i Afghanistan. 22.-juli-kommissionen konstaterede ikke desto mindre, at "en tidligere mobilisering av ressursene kunne vært avgjørende for raskt å gi bedre oversikt over situasjonen og muligens også i bekjempelse av trusselen på Utøya."

Tabel 2: Soldaters tøven ved angrebet på Bataclan-teateret

Lidt før klokken 21.40 fredag den 13. november 2015 angreb tre terrorister, bevæbnet med Kalashnikov-geværer og selvmordsveste, Bataclan-teatret i Paris. Allerede kl. 21.51 ankom de første betjente til stedet og kom hurtigt i skudveksling med terroristerne. Det lykkedes betjente fra det såkaldte brigade anti-criminalité (BAC) at dræbe én af dem, men de havde hverken udstyr eller våben til at kunne rykke ind mod terroristerne. Nogle minutter inde i skudvekslingen ankom dog en gruppe soldater fra den såkaldte 'Sentinelle-operation', som bar FAMAS-geværer, og BAC-betjentene bad dem om at hjælpe med at rykke frem. Soldaterne afviste dog dette, da de ikke havde fået mandat til eller ordre om at gribe ind. Den ansvarlige BAC-betjent fortalte senere en undersøgelseskommission, at han havde kontaktet politi-præfekten i Paris (den ansvarlige politimyndighed) og anmodet om at få støtte fra soldaterne. Betjenten fortalte, at han havde modtaget følgende svar:

"Negativ, du skal ikke indsætte militæret, vi er ikke i en krigszone".

De tilstedeværende soldater greb derfor ikke ind. I stedet bidrog de med at beskytte det medicinske personale, som opererede omkring teatret. Først en halv time senere – klokken 22.20 – ankom de specialuddannede politistyrker til stedet. Disse styrker rykkede ind i teatret for at redde gidsler ud. Men først klokken 00.18 foretog de den afgørende aktion, som neutraliserede de tilbageværende terrorister. På trods af at forløbet er beskrevet i flere rapporter, er der stadig en del uklarheder omkring soldaternes rolle. Derfor har familiemedlemmer til nogle af ofrene taget initiativ til gennem retssystemet at få yderligere svar.

Rapporten udgør en del af Center for Militære Studiers (CMS) forskningsbaserede myndighedsbetjening. Formålet med rapporten er således at understøtte dansk tænkning på området. Rapporten er udarbejdet på baggrund af analyser af relevant litteratur og lovgivning, ligesom der har været holdt møder med interessenter, eksperter og praktikere i både Danmark, Norge, Storbritannien og Frankrig. Rapportens forfatter vil derfor gerne takke disse mange personer for deres værdifulde bidrag samt kollegaerne på CMS og de eksterne reviewere for værdifuld rådgivning og kritik. Rapporten er således skrevet under indtryk af de holdninger og perspektiver, som forfatteren er blevet præsenteret for under rapportens udarbejdelse, men dens analyser, konklusioner og anbefalinger er alene forfatterens ansvar. Det skal dog bemærkes, at området for rapportens analyse i høj grad er reguleret gennem dokumenter og praksis, som offentligheden ikke har adgang til. Det betyder, at rapportens analyser og konklusioner befinder sig på et højere abstraktionsniveau, end det ellers ville være tilfældet. Derfor er der også en række konkrete forhold, som rapporten ikke er i stand til at tage højde for eller behandle nærmere. Det er bl.a. under indtryk af denne begrænsning, at en yderligere ekspertanalyse anbefales.

2. Det danske system: militærets rolle i national terrorbekæmpelse

I Danmark har vi traditionelt opretholdt en relativt skarp opdeling mellem politi og forsvar.¹⁵ Mens politiet har til opgave at håndtere 'indre trusler' gennem den civile kriminalitetsbekæmpelse, har forsvaret til opgave at sikre Danmark mod 'ydre trusler' (og generelt fremme danske interesser) ved at opretholde og anvende militær magt. Denne arbejdsdeling betyder, at de to organisationer har udviklet væsentligt forskellige kapaciteter og kulturer, og denne forskellighed betyder, at der i dag er en vis tilbageholdenhed med at dele opgaver. Særligt har anvendelsen af forsvaret til civile formål traditionelt været uønsket i de tilfælde, hvor danske soldater risikerer at skulle konfrontere civile borgere i fredstid.

Selv om denne opdeling af kompetencer og opgaver i høj grad definerer magtanvendelsessystemet i Danmark, er der ikke fuldstændig vandtætte skotter mellem de to myndigheder. Det fremgår da også af Forsvarsforliget 2013-2017, at forsvaret skal kunne løse to typer af civile opgaver. Det gælder dels de "dimensionerende opgaver", altså de myndighedsopgaver, som er placeret hos Forsvarsministeriet. Dels gælder det de "lejlighedsvis opgaver, hvor samfundets civile ressourcer på det pågældende område ikke er tilstrækkelige, eller ikke er så egnede som forsvarets kapaciteter."¹⁶ I flere tilfælde kan politiet og forsvaret således samarbejde, endog ganske tæt. Det gælder i særdeleshed, når politiet anmoder om bistand fra Hjemmeværnet, eller når politiet med jævne mellemrum gør brug af forsvarets specielle kompetencer eller materiel (f.eks. helikoptere, skibe eller bomberydere).¹⁷

I løbet af de senere årtier har grænserne mellem politiets og forsvarets arbejde desuden udviklet sig markant. Det skete allerede, da de danske specialoperationsstyrker i 1970'erne (og yderligere i 1980'erne) fik til opgave at træne Politiets Aktionsstyrke (AKS) og stille mandskab og materiel til rådighed for denne styrke. Denne opgave betød en markant ændring af disse korps' opgaveportefølje, hvilket krævede visse justeringer at håndtere.¹⁸ Siden 9/11-angrebene i 2001 er Danmark desuden, ligesom de fleste andre lande, blevet endnu mere opmærksom på den tiltagende terrortrussel. Det har betydet, at et tættere forhold har udviklet sig mellem politiet og forsvaret.

Eksempelvis har man udviklet tættere forbindelser mellem Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) og Politiets Efterretningstjenestes (PET), således at de nemmere kan udveksle informationer.¹⁹ Ligeledes er Beredskabsstyrelsen, samt det generelle ansvar for det civile beredskab

i Danmark, i 2004 blevet flyttet fra Indenrigsministeriet til Forsvarsministeriet.²⁰ På denne måde har de traditionelle grænser mellem det 'civile' og det 'militære' rykket sig over de seneste år.²¹ Der er ligeledes over en årrække sket en udvikling af samarbejdet under Totalforsvarskonceptet, ligesom Danmarks bredere beredskab løbende er blevet evalueret og udviklet gennem bl.a. løbende forsvarsforlig og terrorrelaterede analyser, herunder den såkaldte 'Bernstein-rapport' fra 2005.²² Sådanne bredere forhold behandles dog ikke yderligere i rapporten, da disse bidrag er af mere overordnet karakter og således kun i begrænset omfang behandler de centrale retlige aspekter og konkrete procedurer, herunder for 'særlig hjælp', som analyseres i rapporten.²³

Nedenfor gennemgås det danske 'system' for samarbejdet mellem politi og forsvar. I rapportens sammenhæng refererer dette 'system' til den samlede ramme for samarbejdet, som identificeres gennem en analyse af fire centrale parametre, nemlig 1) de forfatningsretlige forhold, 2) den praktiske udførelse af samarbejdet, 3) reglerne for magtanvendelse og 4) fleksibiliteten i systemet.

2.1 Grundloven og forswarets opgaver

Retligt set kan forsvaret anvendes til en lang række opgaver, som traditionelt er placeret hos politiet. Fra et forfatningsretligt synspunkt er der ikke mange grænser for det danske forsvars opgaveportefølje. Det skyldes, at vi i Danmark ikke har en stærk forfatningsretlig regulering af forsvaret. Grundlovens centrale bestemmelse omkring brugen af væbnet magt findes i § 19, stk. 2. Grundloven beskriver dog blot samspillet mellem Folketinget og regeringen, i de tilfælde hvor det besluttes at bruge væbnet magt mod en fremmed stat.²⁴ I § 80 står, at "den væbnede magt" i udgangspunktet kun må skride ind over for en folkemængde under opløb, når den tre gange er blevet "opfordret til at skilles", i § 81 findes en pligt til at "bidrage til fædrelandets forsvar" (altså værnepligten), og § 85 giver mulighed for, at militære love kan begrænse visse dele af de grundlovssikrede frihedsrettigheder for "forsvarsmagten". Herudover findes der dog ingen bestemmelse, der sætter egentlige retlige grænser for, hvilke opgaver forsvaret kan løse.²⁵

Det er derfor i praksis Folketinget, som skal definere og afgrænse forsvarets virke, og den opgave er primært løst gennem forsvarsloven. Inden for rammerne af denne lov er anvendelsen af forsvaret således et regeringsprærogativ. Det betyder, at når forsvaret anvendes til opgaver, som falder uden for grundlovens § 19, stk. 2 (altså når man *ikke* bruger væbnet magt mod en anden stat), vil regeringen kunne benytte forsvarets kapaciteter inden for de af Folke-

tingets udstukne rammer. Det er med dette udgangspunkt, at forsvaret kan anvendes til national terrorbekæmpelse.

2.2 Systemet for militærets bistand til politiet

Forsvarsloven oplister i sit andet kapitel de opgaver, som forsvaret skal kunne løse. I §§ 3-6 beskrives således forsvarets kerneopgaver som national suverænitets håndhævelse, udførelse af internationale missioner samt samarbejdsindsatsen med vores NATO-allierede. Flere af disse bestemmelser er formuleret relativt bredt, hvilket betyder, at de kan anvendes til at gennemføre en lang række opgaver.²⁶ Særligt lovens § 7 er dog af stor betydning for netop forsvarets mulighed for at samarbejde med politiet. Denne bestemmelse giver forsvaret et bredt retligt spillerum til at etablere samarbejder med landets øvrige myndigheder (herunder politiet) og dermed udføre opgaver, som ikke eksplicit er defineret i forsvarsloven. Forsvarslovens § 7 siger, at: *“Forsvaret skal efter forsvarsministerens nærmere bestemmelse og forhandling med vedkommende ministre kunne løse andre opgaver.”*

Da begrebet ”andre opgaver” i denne sammenhæng rent sprogligt må forstås som alle de typer af opgaver, som ikke passer ind i en af de foregående paragraffer, må § 7 siges at skabe et ganske betragteligt rum for myndighedssamarbejde. Det er også denne bestemmelse, der i praksis anvendes til at udføre såkaldt ’almindelig hjælp’ og ’særlig hjælp’ til politiet.²⁷ Her defineres ’almindelig hjælp’ primært som bistand, der ”ikke påregnes at indebære mulighed for direkte konfrontation mellem forsvarets personale og eventuelle lovovertrædere.”²⁸ Denne type bistand vil som hovedregel involvere bistand til politiet fra Hjemmeværnet – eksempelvis til trafikregulering eller ved ulykker – eller gennem anden simpel bistand fokuseret på udstyr eller kompetencer, som politiet ikke selv råder over.²⁹

’Særlig hjælp’ defineres derimod som ”bistand til politiets myndighedsudøvelse [...] når der kan blive tale om at bistå politiet direkte i forbindelse med indgreb eller magtanvendelse over for civile”.³⁰ Sidstnævnte ydes ifølge Justitsministeriet kun ”helt undtagelsesvis”, bl.a. fordi det ”alene er politiuddannet personale, der – som udgangspunkt – har beføjelse til at foretage strafprocessuelle foranstaltninger, som for eksempel anholdelser.”³¹ I praksis har det betydet, at ’særlig hjælp’ i al væsentlighed udføres gennem Politiets Aktionsstyrke, hvor de involverede betjente og specialoperationsstyrker har en helt særlig faglighed og ekspertise, ligesom de udmærker sig ved at have en bred erfaring med samtræning mellem de to korps. Det betyder også, at eventuelle udvidelser i brugen af ’særlig hjælp’, ud over disse specielt trænede styrker, vil betyde en væsentlig ændring af praksis i Danmark. Her skal det derfor bemærkes,

at systemet allerede i dag er under forandring. Det skete særligt med uddannelsen af to hold a 400 soldater, som udgør den såkaldte 'beredskabsstyrke', der blev uddannet i starten af 2016 til at udføre 'særlig hjælp' til politiet i de modtage- og visitationscentre, som blev oprettet i forbindelse med den europæiske flygtningekrise.³² Denne udvikling er ny, og den giver således yderligere anledning til at overveje den nuværende indretning af 'særlig hjælp-systemet'. Herudover er det bemærkelsesværdigt, at for både den 'almindelige hjælp' og den 'særlige hjælp' er der igennem de seneste år sket en markant forøgelse af bistanden, hvilket ligeledes bør give anledning til overvejelser omkring systemets nuværende struktur.³³

Som det fremgår ovenfor, beskriver § 7 altså blot, at forsvaret kan udføre "andre opgaver" i samarbejde med andre myndigheder. Det er selvsagt en meget bred formulering, som i princippet kan anvendes til at bemyndige en lang række myndighedsopgaver, der kan gå langt ud over grænserne for forsvarets traditionelle virke. Der findes ikke andre bestemmelser i lovgivningen, som konkretiserer dette system, ligesom der heller ikke er fastlagt retligt baserede processuelle rammer.³⁴ Der må derfor siges at være endog ganske brede ramme for, hvilke opgaver forsvaret kan løse, og hvilke beføjelser dets soldater kan tildeles. Det er derfor interessant at notere sig et udvalgssvar fra Justitsministeriet fra 2009, som beskriver, at der "ikke [er] fastlagt præcise regler om, til hvilke typer af opgaver politiet kan anmode om særlig hjælp fra forsvaret, eller om hvilke opgaver forsvarets personel i den forbindelse kan varetage."³⁵ Netop denne konstatering gør det danske system væsentligt anderledes end eksempelvis det norske, som beskrives nedenfor, hvor der netop er opsat sådanne formelle rammer. Al yderligere dansk regulering på området ligger nemlig under det lovgivningsmæssige niveau og har dermed ikke retligt bindende karakter. Rigspolitiet regulerer eksempelvis systemet gennem 'kundgørelse B nr. 08' samt *ad hoc*-samarbejdsaftaler med forsvaret. Sådanne dokumenter er dog til internt brug og er i udgangspunktet ikke offentligt tilgængelige.

I modsætning til systemet i § 7 findes i forsvarsloven en lidt klarere regel for samarbejdet mellem politi og forsvar, når det foregår til søs eller i luften. Forsvarslovens § 15 regulerer således specifikt dette område, og systemet er implementeret i en bekendtgørelse. Konkret siger § 15, at: "*Forsvarsministeren kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte nærmere regler om forsvarets udøvelse af politimyndighed til søs og i luften.*"

Denne bestemmelse bemyndiger altså eksplicit, at forsvaret udøver politimyndighed, og at justitsministeren kan formulere regler for udøvelsen af denne myndighed, der gælder både til søs og i luften. Reglen er implementeret på det maritime område i 'Bekendtgørelse om for-

svarets varettagelse af politimæssige opgaver til søs', som beskriver, hvilke politimæssige opgaver forsvaret skal varetage. Det noteres bl.a. i bekendtgørelsen, at forsvaret skal overholde reglerne for politiets udøvelse af myndighed, ligesom forsvaret bemyndiges til at handle uden instruks fra politiet, hvis der opleves "nærliggende fare for, at indgrebs øjemed ellers vil forspildes."³⁶ Dette system levner således plads til, at forsvaret i et vist omfang kan handle selvstændigt i det maritime miljø. Det gælder bl.a. ved udførelsen af politiopgaver, der omhandler "forebyggelse og afværgelse af fare for [...] den offentlige sikkerhed"³⁷. Med baggrund i sådanne formuleringer kan forsvaret dermed udføre operationer til søs, der har som mål at forhindre terrorangreb. Dette er en central pointe. Danmark er på linje med bl.a. Norge og Storbritannien, som behandles nedenfor, og som begge har lagt en del ressourcer i at etablere et effektivt antiterror-beredskab til søs, en maritim nation med store interesser i bl.a. større danske rederier og havbaserede installationer. Det betyder dog også, at der ikke kan planlægges med, at forsvaret generelt kan handle selvstændigt og proaktivt i denne henseende. Systemet er bygget på en formodning om, at politiet i al overvejende grad leder arbejdet, på samme måde som på land, og at forsvaret således kun rent undtagelsesvist og *ad hoc* kan handle selvstændigt.

Et lignende system findes ikke for operationer på land, hvilket kan give visse retlige udfordringer på grund af det almindelige forvaltningsretlige princip om skærpet hjemmelskrav.³⁸ Det antages således almindeligvis i dansk forvaltningsret, at jo mere indgribende foranstaltninger en offentlig myndighed udøver over for en borger, desto klarere må den retlige hjemmel for indgrebet være.³⁹ Da forsvaret på baggrund af systemet om 'særlig hjælp' efter § 7 i princippet kan bemyndiges til at foretage en række særdeles brede og indgribende foranstaltninger over for danske borgere, bør hjemlen for et sådant indgreb derfor være særdeles klar. Det er dog ikke tilfældet i dag, uden for de tilfælde hvor der handles til søs.

Det uklare system for samarbejdet igennem § 7 kan desuden føre til flere afledte problematikker. Det gælder særligt, hvis forsvaret i fremtiden skal bistå politiet mere regelmæssigt eller mere intensivt end i dag. Eksempelvis er det præcise samspil mellem den militære straffe- og retsplejelovgivning og Den Uafhængige Politiklagemyndighed (DUP) uklar. Når en soldat således bistår politiet (og dermed handler under politiets ansvar og ledelse), må soldaten stadig siges at udgøre "tjenestegørende militært personel"⁴⁰ og dermed være dækket af det militære strafferetlige system. Det indebærer, at hvis soldaten overtræder den militære straffelov eller begår andre strafbare handlinger, som "vedrører tjenesten eller er begået i eller i

anledning af tjenesten”, defineres sagen som en militær straffesag.⁴¹ Dermed underlægges sagen det militære strafferetlige system og behandles af Forsvarets Auditørkorps.⁴² Ikke desto mindre kan DUP ligeledes behandle sagen, da soldatens handlinger vil involvere politiet, som netop vil have det overordnede ansvar for operationen.

I den såkaldte ’Ålbæk-sag’ fra 2013 – hvor soldater fra Frømandskorpset bistod politiet i en aktion mod narkotikasmuglere, som endte med, at en mistænkt omkom under en skududveksling – blev samarbejdet mellem Politiets Aktionsstyrke og Frømandskorpset således behandlet af DUP. Soldaternes forhold blev dog kun behandlet i et relativt begrænset omfang, idet man hurtigt blev klar over, at soldaterne kun indirekte havde været involveret i den relevante hændelse.⁴³ Det er dog uklart, i hvor høj grad DUP reelt har bemyndigelse til at behandle den enkelte soldats forhold, da DUP’s mandat er defineret som behandlingen af klager og anmeldelser for strafbare forhold ”begået af *politipersonale* i tjenesten”.⁴⁴ Hvorvidt en soldat, som bistår politiet (og dermed handler under deres ansvar og ledelse), kan behandles analogt som ’politipersonale’, fremgår ikke af lovgivningen. En kendelse fra Højesteret fra 2011 synes dog at tale imod. Her tog Højesteret ganske vist stilling til, hvorvidt regelsættet kunne anvendes analogt, for så vidt angår fængselsbetjente, men en sådan analogi blev afvist.⁴⁵ Retspraksis taler dermed umiddelbart imod analoge betragtninger. Ikke desto mindre fremgår det af regelsættet, at Statsadvokaten kan bestemme, at DUP kan behandle straffesager i sin helhed, selv om de ”omfatter flere forhold eller flere sigtede”, når en sådan behandling ”skønnes hensigtsmæssig”.⁴⁶ På baggrund af disse forskelligartede regelsæt synes det dermed uklart, præcist hvordan systemerne vil håndtere forholdene for en soldat, som *de facto* fungerer som en politibetjent og samarbejder med sådanne betjente, og herunder hvordan systemerne koordineres i praksis.⁴⁷

2.3 Politiets (og forsvarets) magtbeføjelser

Politiets opgaver og beføjelser – herunder retten til at anvende magt – er reguleret i politiloven og politiets magtbekendtgørelse.⁴⁸ Heri beskrives, hvilke former for magt politiet må anvende, og hvordan en sådan magtanvendelse skal foregå. Eksempelvis beskrives det i politilovens § 16, stk. 1, at al magtanvendelse skal være nødvendig, forsvarlig og proportionel, mens § 16, stk. 2, forklarer, at magtanvendelse altid skal være så skånsom som muligt. Der findes ikke et tilsvarende regelsæt for forsvaret. Der findes heller ingen regler i politiloven, som eksplicit tillader, at reglerne kan udvides til at gælde for forsvarets personale, når de samarbejder med politiet. Derfor er forsvarets personale som udgangspunkt underlagt de

samme retlige rammer for magtanvendelse i Danmark, som gælder for alle landets øvrige civile borgere, nemlig straffelovens § 13 om nødværge og retsplejelovens § 755, stk. 2, om civile anholdelser. I praksis aftaler politiet og forsvaret dog indbyrdes, hvordan forsvaret i et nærmere bestemt omfang tildeles kompetencer af politiet, når de arbejder under politiets ansvar og ledelse. Hjemlen til denne tildeling af kompetence er dog ganske uklar. Grundlæggende anvendes forsvarslovens § 7. Som beskrevet ovenfor er denne regel dog yderst bredt formuleret, hvilket gør retsstillingen noget uklar. Det er derfor værd at bemærke, at Justitsministeriet tidligere har beskrevet systemet således:

“Varetagelsen af politimæssige opgaver sker under politiets ledelse, ligesom det er politiet, der er ansvarlig for opgavens løsning i overensstemmelse med de regler, der gælder for politiets virksomhed. Det påhviler i den forbindelse politiet i fornødent omfang at underrette forsvaret om rammerne for opgavens løsning, f.eks. i forhold til magtmidler og magtanvendelse.”⁴⁹

Det synes altså forudsat af Justitsministeriet, at de retlige rammer for politiets virke definerer samarbejdsrelationen, da opgaven løses under politiets ledelse. Dermed ser Justitsministeriet ud til at åbne op for en form for ’tildelt kompetence’ til forsvarets personel. Det formodes således, at forsvarslovens § 7 kan anvendes til *ad hoc* at tildele forsvaret politiets kompetencer. Systemet muliggør dermed tildelingen af vidtgående beføjelser, på baggrund af et sparsomt juridisk grundlag. I politiloven og i politiets magtbekendtgørelse må det forudsættes, at reguleringen er rettet mod politibetjente, som har gennemgået en politifaglig uddannelse. En sådan bred uddannelse har forsvarets personale ikke modtaget. Dog skal det bemærkes, at hærens basisuddannelse indeholder et 9,5 timers forløb om ’almindelig hjælp’, hvor der bl.a. undervises i civile anholdelser og nødværge.⁵⁰ Nogle soldater og hjemmeværnsfolk vil desuden have gennemgået yderligere politifaglig uddannelse. Det kan de eksempelvis få gennem Politihjemmeværnets uddannelser eller gennem de mere skræddersyede kurser, som hjemmeværnsfolkene gennemgik i 2016, da de blev indsat ved den danske grænse. Det kan også ske gennem den uddannelse i ’særlig hjælp’, som soldaterne i den nye ’beredskabsstyrke’ gennemgik i forbindelse med deres bistand ved modtage- og visitationscentre.⁵¹

2.4 Hvor fleksibelt er det danske system?

Det danske system for bistand foregår, som beskrevet ovenfor, på et relativt uformelt grundlag. Det kan give en række udfordringer, men det betyder også, at der i princippet er indbygget en høj grad af fleksibilitet i systemet. På nuværende tidspunkt kan regeringen således selv

definere de praktiske rammer for forsvarets opgaver eller kompetencer, ligesom man kan definere procedurer og arbejdsgange for samarbejdet mellem politi og forsvar.

Det nuværende system er således fleksibelt, hvilket kan anvendes konstruktivt og i princippet spare ressourcer. Flexibiliteten kommer dog med en pris. Netop fordi systemet er baseret på et løst retligt grundlag, er der en vis risiko for, at det kan udfordres eller underkendes i konkrete tilfælde. Dette kunne eksempelvis ske i forbindelse med en klage, en anmeldelse eller et civilt søgsmål mod en soldat, som har arbejdet for politiet. Med andre ord er der en vis 'processrisiko' tilknyttet det nuværende system. Det gælder i særdeleshed, hvis samarbejdsrelationen udvides. Den eneste klare grænse for samarbejdet synes at ligge i det forhold, at alt samarbejde skal foregå under politiets direkte ledelse og ansvar. Forsvaret kan derfor ikke operere uafhængigt af politiet eller uden tæt kontakt til dem. Det er desuden værd at bemærke, at systemet i dag er indrettet sådan, at beslutninger om at udføre 'særlig hjælp' i konkrete tilfælde skal godkendes i Justitsministeriet.⁵² Det kan give udfordringer i en krisesituation, hvor selv de mindste forsinkelser kan få alvorlige konsekvenser.

3. Et komparativt perspektiv

Det er ofte nemmere at forstå sit eget retlige system, når det ses i sammenhæng med de alternativer, som andre lande har valgt. Det er netop i sammenligningsøjeblikket, at man ofte bliver klar over, hvilke valg og fravalg man reelt har foretaget. Den viden kan bruges til at tage mere aktivt stilling til sit eget system. I dette afsnit foretages derfor en sådan komparativ analyse, hvor det danske system sammenholdes med udvalgte europæiske lande, som hver især kan bidrage til at se nye vinkler og alternative løsningsmodeller. I det følgende beskrives kortfattet, hvilke lande der anvendes i analysen, samt hvilke overvejelser der har ført til deres inklusion. Herefter gennemgås de enkelte systemer efter samme fremgangsmåde, som blev anvendt ovenfor.

- **Norge** medtages i analysen, da det er et skandinavisk land, der på mange måder ligner Danmark. I modsætning til Danmark har Norge dog valgt at udvikle et udførligt retligt system for samarbejdet mellem politi og forsvar, bl.a. under indtryk af terrorangrebet i 2011.
- **Storbritannien** medtages, fordi landet har særlige erfaringer med national terrorbekæmpelse (herunder IRA og islamisk terrorisme), og fordi Storbritannien har udviklet en detaljeret doktrin på området. Storbritannien repræsenterer desuden den retlige *common law*-tradition.
- **Frankrig** medtages, da landet inden for få år har oplevet adskillige voldsomme terrorangreb, hvilket har synliggjort Frankrigs relativt militariserede tilgang til national terrorbekæmpelse. Frankrig repræsenterer desuden et land med en *gendarmeri*-tradition.

Som det fremgår, er der tale om tre fundamentalt forskellige systemer. De har alle det til fælles, at de har udviklet politikker for den nationale terrorbekæmpelse. I alle landene spiller de væbnede styrker en central rolle i det nationale sikkerhedssystem. Deres opbygning adskiller sig dog væsentligt – både fra hinanden og fra Danmark. Fokus for sammenligningen er de fire elementer, som blev anvendt til at analysere det danske system, nemlig 1) de forfatningsretlige forhold, 2) det praktiske system for samarbejdet, 3) reglerne for magtanvendelse og 4) fleksibiliteten i systemerne.

3.1 Det norske system

Norge har på linje med Danmark traditionelt haft en relativt skarp opdeling mellem forsvar og politi.⁵³ I Norge har man historisk anset det som en klar undtagelse, hvis forsvaret i konkrete tilfælde har skullet bistå politiet, selv med indirekte assistance.⁵⁴ Bistandens lovlighed har desuden været et stærkt omstridt emne, hvilket har skabt forvirring og tilbageholdenhed.⁵⁵ I dag findes dog en detaljeret regulering på området, både lovgivningsmæssigt og administrativt, og det nye system – udviklet med erfaringerne fra terrorangrebet den 22. juli 2011 i frisk erindring – betyder, at man i dag arbejder med et 'fellesprincip' for det norske beredskab, hvor politiet og forsvaret har lovfæstet adgang til at udvikle et tæt samarbejde.⁵⁶

I timerne og dagene efter angrebet den 22. juli viste det sig nødvendigt med betydelig bistand fra forsvaret til politiet. Denne bistand blev leveret af forsvarets specialstyrker (som blev mobiliseret, men ikke taget i brug), forsvarets helikoptere, forsvarets eksplosivryddetjeneste samt heimevernet og Garden, som foretog bevæbnede sikrings- og vagtholdsopgaver i det centrale Oslo.⁵⁷ Den sidstnævnte opgave, noterede en norsk arbejdsgruppe, betød, at vigtige politiressourcer kunne frigives og dermed anvendes til andre centrale opgaver.⁵⁸

I årene efter angrebet den 22. juli gennemførte flere forskellige offentlige instanser og forskningsinstitutioner i Norge detaljerede analyser af forløbet. Dette grundige arbejde har ført til udviklingen af en helt ny lovgivning. Særligt er den norske politilov blevet opdateret, og en arbejdsgruppe leverede i september 2016 et udkast til en moderniseret version af den såkaldte 'Instruks om Forsvarets bistand til politiet' ('bistandsinstruksen').⁵⁹ Endvidere har den norske regering fremlagt en 'langtidsplan' for forsvaret. Denne noterer, at forsvaret "i større grad" skal dimensioneres efter dets evne til at støtte civilsamfundet.⁶⁰

3.1.1 Grundloven og forsvarets opgaver

I modsætning til i Danmark er der i den norske grundlov en specifik regel for, hvornår forsvaret kan indsættes over for den norske befolkning. Grundlovens § 101, tredje led, beskriver således, at:

“Regjeringen har ikke rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov, med mindre en forsamling forstyrrer den offentlige ro og ikke øyeblikkelig oppløses etter at de lovbestemmelser som angår opprør, tre ganger høyt og tydelig er opplest for forsamlingen av den sivile øvrighet.”

Denne regel opstiller dermed et krav om, at brugen af militær magt mod indbyggere i Norge enten skal følge af konkret lovgivning – eller kan anvendes, hvis en forsamling forstyrrer den offentlige ro og orden og ikke lader sig lovligt opløse. Denne regel er udgangspunktet for den norske tradition for “begrænset bruk av militærmakt til interne anliggender i over hundre år”⁶¹, og den har længe været genstand for en ophedet juridisk debat om dens præcise rækkevidde.⁶² Bestemmelsen er ikke desto mindre udgangspunktet for de revisioner, som er sket i norsk ret efter terrorangrebet i 2011.⁶³

3.1.2 Systemet for militærets bistand til politiet

Det nye norske system for samarbejdet mellem politi og forsvar baserer sig på et stykke kerne-lovgivning i den norske politilov, suppleret af en bistandsinstruks, som udfylder detaljerne.⁶⁴ Politiloven indeholder nu bestemmelser, som eksplicit giver politiet mulighed for at tildele forsvaret politikompetencer, og den hjemler et regeringsprærogativ om at udstede instrukser, der regulerer området i yderligere detaljer. Denne regulering findes i to centrale bestemmelser, som samlet udgør fundamentet for systemet.

Først beskriver § 20 i politiloven politiets ret til at tildele politimyndighed ”til andre”, og i bestemmelsens femte led beskrives det specifikt, at forsvaret kan ”tildeles begrænset politimyndighed”, når de bistår politiet.⁶⁵ På denne måde sikrer lovgivningen en klar retlig hjemmel for tildelingen af politikompetencer og dermed en klar hjemmel for forsvarets arbejde i denne sammenhæng. Der findes som beskrevet ovenfor ingen tilsvarende bestemmelser i dansk ret. Herefter giver politilovens § 27a en klar hjemmel til, at forsvaret kan indvillige i at bistå politiet. Bestemmelsen oplister desuden tre typer af tilfælde, hvor forsvaret kan gøre dette. Der er tale om:

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

Som det fremgår, er listen relativt bredt formuleret. Det betyder i praksis, at der stadig er meget brede rammer for, hvornår forsvaret kan bistå politiet.⁶⁶ Reglen opstiller ikke desto

mindre visse ydre grænser for bistanden, således at forsvaret ikke kan anvendes i alle tilfælde. Det fremgår dog også af loven, at denne begrænsning alene angår den type bistand, som vi i Danmark ville klassificere som 'særlig hjælp'. Altså den type bistand, hvor soldater risikerer at konfrontere civile. Af reglens tredje led fremgår det nemlig, at forsvaret også uden for de oplyste tilfælde kan bistå politiet med "materiel, specialkyndig operatørpersonell og andet."⁶⁷

Herudover tildeles den norske regering hjemmel til at give "nærmere bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet."⁶⁸ Disse nærmere bestemmelser er givet gennem bistandsinstruksen, hvor systemets nærmere forhold og processer er reguleret.⁶⁹ Det fremgår bl.a. af denne instruks, at forsvaret alene bidrager til politiets arbejde, når det er foreneligt med forsvarets primære opgaver, og i tilfælde hvor politiets egne ressourcer er "uttømt eller funnet utilstrækkelige for å løse oppdraget."⁷⁰ Denne formulering er blødt lidt op i et forslag til en ny instruks. Her bemærkes det i stedet, at i situationer, hvor politiets "egne ressourcer ikke er tilstrækkelige eller tar for lang tid å få frem, skal politiet snarest vurdere å be Forsvaret om bistand".⁷¹

Endelig gennemgår instruksen konkrete procedurer og formaliteter for politiets anmodning om bistand for både såkaldt 'almindelig bistand' og 'håndhevelsesbistand'.⁷² Det er dog værd at bemærke, at netop opdelingen mellem 'almindelig bistand' og 'håndhevelsesbistand' foreslås ophævet i det nye forslag til bistandsinstruks, da arbejdsgruppen bag fandt, at systemet skabte unødigt forvirring.⁷³ Desuden foreslås proceduren for at anmode om bistand væsentligt forenklet.⁷⁴ Et særligt interessant element i bistandsinstruksen er desuden, at det er bestemt, at forsvaret og politiet "jevnlige" skal gennemføre øvelser for at træne dette samarbejde. Dette inkluderer specifikt samtræning.⁷⁵

3.1.3 Politiets (og forsvarets) magtbeføjelser

Politiets magtbeføjelser er beskrevet i politiloven. Her fremgår det af § 6, at politiet skal forsøge at løse deres opgaver gennem "opplysning, råd, pålegg eller advarsel", og at politiet generelt skal anvende de mindst muligt indgribende magtmidler. Desuden må magtanvendelse kun ske i den "utstrekning det er nødvendig og forsvarlig." Al politivirksomhed skal foregå i respekt for denne regel. I § 27a forklares det desuden, at forsvarets personel også skal arbejde i overensstemmelse med dette regelsæt. Lovgiver har dermed indarbejdet politiets regelsæt for magtanvendelse i forsvarets forhold, i de tilfælde hvor forsvaret bidrager til politiets opgaver. Det fremgår desuden klart af bistandsinstruksen, at politiet har det overordnede

ansvar for, at reglerne overholdes, at politiet leder samarbejdsoperationer, og at det er politiets regelsæt, der finder anvendelse.⁷⁶ Herudover er forsvaret dog tildelt selvstændig politimyndighed, når de opererer på militært område eller i umiddelbar nærhed heraf.⁷⁷ Det fremgår således af *lov om politimyndighet i det militære forsvars* § 3, at forsvaret kan gribe ind for at opretholde almindelig ro og orden og anholde personer efter politilovens § 8. Falder forsvarets handlinger dog uden for disse regler, falder reguleringen tilbage på den almindelige lovgivning omkring civil magtanvendelse i Norge. Her gælder bl.a. straffelovens § 48 om nødværge og straffeprocesslovens § 176 om civile anholdelser. Disse regler svarer groft sagt til de parallelle danske bestemmelser.

Tabel 3: Centrale elementer i den norske lovgivning

- Eksplicit hjemmel for politiets tildeling af kompetencer til forsvaret
- Eksplicit regulering af tildelingen af politikompetencer og magtbeføjelser
- Lovbestemte grænser for, hvilke situationer der kan udløse bistand
- Offentlig regulering af bistandens praktiske udførelse
- Retligt krav om forsvarets kendskab til politiets metoder og rammebetingelser
- Retligt krav om samtræning af relevant personale i forsvaret og politiet.

3.1.4 Hvor fleksibelt er det norske system?

Det norske system for samarbejde mellem politi og forsvar er reguleret i langt større detaljer end det danske. Det sikrer en klar retlig hjemmel for samarbejdet og en klar ansvarsfordeling. På trods af denne lovgivning er systemet stadig relativt fleksibelt, da ordlyden i de centrale bestemmelser er bred, og da man mere generelt har arbejdet for at sikre et bedre og mere smidigt samarbejde mellem politi og forsvar. En væsentlig årsag til den klare regulering i Norge er den norske grundlovs § 101, som eksplicit kræver en sådan lovgivning. Et sådant retligt krav findes ikke i dansk ret.⁷⁸

En anden helt central baggrund for de seneste revideringer er, som nævnt, erfaringerne fra terrorangrebet i 2011. Her blev det gjort klart i efterfølgende rapporter, at en række formaliteter og uklarheder stod i vejen for en effektiv anvendelse af forsvaret.⁷⁹ Rapporternes konklusioner om den manglende effektivitet ledte siden til det omfattende arbejde med at rydde op i reglerne. Bl.a. blev det derfor, i en opdateret version af bistandsinstruksen fra 2012, gjort klart, at politiet og forsvaret nu ”uten ophold” skal etablere kontakt, så snart der foreligger informationer om en situation, der potentielt kan udløse en anmodning om bistand.⁸⁰ Med denne type ændringer håber man i Norge på at undgå den type forsinkelser, som man opleve-

de i 2011. Det er desuden værd at bemærke, at den arbejdsgruppe, som i september 2016 leverede et udkast til en ny bistandsinstruks, særligt diskuterede netop fleksibiliteten i systemet. Et centralt mål for gruppen var at forenkle systemet, således at man hurtigere og mere effektivt kan etablere et samarbejde mellem politi og forsvar. En vigtig foreslået ændring er derfor, at man etablerer et system, hvor der kommunikeres direkte mellem de operative parter i forsvaret og politiet. Parterne skal i forlængelse heraf blot varsle de højere administrative og politiske lag, som herefter kan vælge at *overrule* de beslutninger, der er truffet på det operative niveau.⁸¹ Det vil dermed ikke være nødvendigt at få godkendt handlinger på de højeste niveauer, inden man initierer handlingerne. Dette er en af de centrale forslag, som skal gøre det norske system mere fleksibelt og effektivt i fremtiden.

3.2 Det britiske system

Historisk set har forsvarets indblanding i civile forhold været et kontroversielt emne i Storbritannien. Det skyldes, at Storbritannien igennem historien, og langt oppe i 1800-tallet, oplevede tilfælde, hvor borgere blev dræbt i sammenstød med britiske soldater. Helt op til 1970'erne har soldater desuden været indsat i forbindelse med strejker, hvilket selvsagt har skabt store uenigheder og frustration.⁸² Det er derfor i dag ikke et ukontroversielt emne at tale om militærets indsættelse på britisk jord i fredstid, hvor de i opgaver vil stå over for civile britiske borgere. I nyere tid har britiske soldater relativt sjældent været indsat til sådanne opgaver, i hvert fald hvis vi ser bort fra den særlige situation i Nordirland. Et af de få tilfælde, hvor dette alligevel skete, var i 2003. Her fik ca. 450 bevæbnede og uniformerede soldater til opgave at patruljere Heathrow Lufthavn i forbindelse med en konkret terrortrussel.⁸³

Det er desuden bemærkelsesværdigt, hvordan det i sommeren 2015 skabte heftig debat, da det blev offentligt kendt, at en storstilet plan for militærets indsættelse var blevet formuleret, under indtryk af terrorangrebene i Paris tidligere på året.⁸⁴ Denne plan (kaldet 'Operation Temperer') skulle ifølge medierne indebære, at omkring 5.100 bevæbnede britiske soldater kunne udstationeres, hvis et større terrorangreb fandt sted på britisk jord. Soldaterne skulle i den situation bevogte vigtige områder og bygninger, imens politiet og efterretningstjenesten skulle arbejde på at fange de skyldige. Det fremgik desuden af planen, at en sådan aktion vil kræve godkendelse fra den såkaldte 'Cobra-komité', som i udgangspunktet ledes af den britiske premierminister.⁸⁵ Den britiske hær har dog udtrykt nogen tvivl omkring forsvarets kapacitet til hurtigt at kunne levere så mange soldater til en sådan indsats.⁸⁶ Planen har dog allerede været aktiveret i mindre skala, da specialstyrker fra 'Special Reconnaissance Regiment'

blev indsat til at støtte undercover-politibetjente i forbindelse med terrorangrebene i Paris og Bruxelles. Deres opgave var dog blot at patruljere visse offentlige områder ubevæbnede og i civil beklædning.⁸⁷

Uanset denne nyere debat er det grundlæggende britiske system for militærets samarbejde med politiet generelt veludviklet. De centrale politikker på området er beskrevet i et *policy paper* udgivet af Forsvarsministeriet. Dette er uddybet gennem en sikkerhedspolitisk doktrin, ligesom den nationale sikkerheds- og forsvarsstrategi udstikker specifikke krav til forsvarets kapacitet på området.⁸⁸ Systemet er således yderst velbeskrevet sammenlignet med danske forhold. Politikken er desuden blevet opdateret for ganske nyligt, og der gennemføres ligeledes en gennemgribende revision af den nuværende doktrin. Revisionen sker som svar på de mange terrorangreb i Europa, og den vil derfor fokusere systemet mere på terrorbekæmpelse end tidligere. Dette vil bl.a. indebære, at systemet forsimples væsentligt. Dermed bliver det lettere at tage i brug, og der sikres en mere proaktiv kontakt mellem de forskellige civile og militære myndigheder, hvorved reaktionstiden nedsættes, og opgaverne klarlægges.⁸⁹

3.2.1 Grundloven og forsvarets opgaver

Storbritanniens retlige system er baseret på *Common Law*-traditionen. Det betyder bl.a., at Storbritannien ikke har en egentlig samlet grundlov, men i stedet en række forskellige retskilder, som samlet udgør grundlaget for det britiske demokrati. For det britiske forsvars vedkommende betyder det, at dets eksistens og virke ikke er reguleret i en forfatning, men i stedet igennem lovgivning udstedt af Parlamentet. Lovgivningen for forsvaret opdateres desuden løbende, da den britiske 'Bill of Rights' fra 1689 foreskriver, at der ikke uden Parlamentets velsignelse må vedligeholdes en hær i fredstid.⁹⁰

Anvendelsen af de væbnede styrker er et stærkt regeringsprærogativ i Storbritannien. Det betyder, at regeringen ikke behøver tilladelse fra Parlamentet til at anvende forsvaret.⁹¹ Over de seneste år har der dog udviklet sig en vis praksis for at spørge Parlamentet alligevel, uanset det manglende retskrav.⁹² Tendensen ser ud til hovedsageligt at vedrøre større udenlandske operationer, hvor forsvaret forventes at gøre brug af betydelig væbnet magt.⁹³

3.2.2 Systemet for militærets bistand til politiet

Storbritannien har i udgangspunktet en helt klar opdeling mellem politi og forsvar. Uden for krigssituationer er beskyttelsen af de britiske borgere således et rent civilt anliggende,⁹⁴ og det er Indenrigsministeriet ('Home Office'), som har det overordnede ansvar for at håndtere

og koordinere aktioner i forbindelse med terrorangreb.⁹⁵ Hvis forsvaret skal bistå de civile myndigheder i denne sammenhæng, sker det under systemet for 'Military Aid to the Civil Authorities' (MACA).⁹⁶ Eksempelvis fremgår det af Forsvarsministeriets *2015-2020 Policy Paper* om den militære bistand til civile myndigheder, at forsvaret skal kunne bidrage med "specialist expertise" i tilfælde af "criminal or terrorist activity", og at det "after a terrorist attack [...] may be deployed to locations usually guarded by armed police officers, to enable those officers to undertake other duties".⁹⁷

Forsvaret kan således aflaste politiet ved at bidrage med både nichekapaciteter og med mandskab. Forsvaret vil dog, som udgangspunkt, alene bidrage med den 'overskudskapacitet', som det ligger inde med, da forsvaret ikke har permanent kapacitet til rådighed til denne type af opgaver.⁹⁸ Det gælder dog ikke specialoperationsstyrkerne, som netop kan have soldater på standby i tilfælde af terrorangreb. Det fremgår ikke desto mindre af den britiske nationale sikkerhedsstrategi fra 2015, at forsvaret skal kunne levere omkring 10.000 soldater med kort varsel i tilfælde af et større terrorangreb i Storbritannien.⁹⁹ Dette krav lever man op til ved at have udpeget konkrete medarbejdere i forsvaret, som skal kunne forlade deres almindelige opgaver og i stedet løse denne bistandsopgave. Disse medarbejdere er både forberedt på, og trænet til, specifikt at kunne løse denne opgave.¹⁰⁰ Forsvaret har dog, som nævnt, offentligt betvivlet, hvorvidt det i praksis kan stille med de 5.100 soldater, som er forudsat under 'Operation Temperer', uden at andre opgaver nedprioriteres.¹⁰¹ Forsvaret vil dog under alle omstændigheder skulle vurdere nødvendigheden af dets bidrag ud fra fire kriterier:¹⁰²

- 1) At der er et klart behov for bistand, og at opgaven er klart formuleret
- 2) At andre muligheder, inklusive kommercielle alternativer, ikke er tilstrækkelige, og at de civile myndigheder enten:
- 3) ikke ligger inde med den nødvendige kapacitet og ikke rimeligvis kan forventes at udvikle en sådan, eller:
- 4) at myndighederne, selv om de råder over en vis kapacitet, ikke har den tilgængelig i tilstrækkeligt omfang eller inden for det relevante tidsrum.

Anmoder politiet om bistand, sker det gennem Forsvarsministeriet, og det kræver som udgangspunkt en ministeriel godkendelse.¹⁰³ I Storbritannien skal alle forsvarsoperationer således, inklusive operationer inden for de britiske grænser, godkendes af 'Defence Council' le-

det af forsvarsministeren.¹⁰⁴ Proceduren har været lidt forskellig afhængigt af typen af bistand. En af de centrale forsimplinger, som den nye doktrin for samarbejdet medfører, er dog, at forsvaret går fra at have fire forskellige typer af militær bistand til politiet til blot at have én.¹⁰⁵ Dermed findes nu også kun én procedure. Storbritannien har således, i lighed med Norge, forsimplet kategorierne for bistanden med det formål at gøre samarbejdet mere smidigt.

Tabel 4: Tre veje til militær bistand til politiet i Storbritannien

- **'Emergency Powers Act 1964'**: Dette regelsæt tillader, at 'Defence Council' beordrer forsvaret til at udføre opgaver, som ikke er af militær natur. Det retlige krav er blot, at der er tale om "urgent work of national importance".
- **'Civil Contingency Act 2004'**: Dette regelsæt indeholder nødretslignende beføjelser, som bl.a. gør det muligt for den britiske regering midlertidigt at suspendere britisk lovgivning, begrænse adgangen til visse områder, forhindre forsamlings mv. Regeringen har ligeledes kompetence til at indsætte militæret for bl.a. at håndhæve disse foranstaltninger.
- **'Common law'**: Storbritanniens traditionelle retlige system, common law, indeholder en generel forpligtelse for alle britiske borgere til at bistå politiet med at opretholde ro og orden, når de modtager en rimelig anmodning herom. Dette gælder såvel almindelige borgere som soldater. Denne retlige mekanisme muliggør således, at politiet kan udstede lovlige ordrer til militæret om at yde bistand i disse sammenhænge.

3.2.3 Politiets (og forsvarets) magtbeføjelser

Politiets magtudøvelse er baseret på det samme retlige grundlag, som gælder for alle landets øvrige borgere. Det inkluderer forsvarets personale. Grundreglen for magtanvendelse i Storbritannien findes således i den britiske 'Criminal Law Act' fra 1967. Heraf fremgår det, at man kun må anvende magt, hvis det er "reasonable in the circumstances in the prevention of crime, or in effecting or assisting in the lawful arrest of offenders or suspected offenders or of persons unlawfully at large."¹⁰⁶ Politiet har selvfølgelig udviklet mere præcise retningslinjer for implementeringen af denne regel og har en række myndighedsbeføjelser til rådighed, som giver særlige kompetencer i bl.a. anholdelsessituationer.¹⁰⁷

Når politiet beder forsvaret om bistand, kan det ske med udgangspunkt i både *Emergency Powers Act* og almindelig *common law*. *Emergency Powers Act* tillader generelt, at forsvaret kan udføre civile opgaver, så længe der er tale om "urgent work of national importance"¹⁰⁸, mens *common law*-systemet indeholder en almindelig pligt for alle landets borgere, inklusive dets soldater, til at bistå politiet, når de modtager en anmodning herom.¹⁰⁹ Soldater vil ikke

opnå særlige juridiske rettigheder i forbindelse med sådanne operationer, da de som udgangspunkt behandles som civile. Det betyder bl.a., at forsvaret alene er dækket af den almindelige ret til civile anholdelser,¹¹⁰ mens politiet arbejder under et udvidet regelsæt.¹¹¹

Ved siden af disse systemer findes ligeledes et mere detaljeret system for egentlige undtagelsestilstande under den såkaldte 'Civil Contingencies Act' fra 2004. Dette system er bredt formuleret, så det kan aktiveres i flere tilfælde, herunder i tilfælde af "war, or terrorism, which threatens serious damage to the security of the United Kingdom".¹¹² Hvis det i disse tilfælde vurderes at være nødvendigt og tilstrækkeligt presserende, kan regeringen tage en række 'emergency powers' i brug.¹¹³ Det betyder bl.a., at forsvaret kan indsættes i Storbritannien og anmodes om at håndhæve regeringens midlertidige foranstaltninger.¹¹⁴ På grund af de relativt brede formuleringer i regelsættet, samt de svært definerbare forhold omkring rækkevidden af både *Emergency Powers Act* og *common law*-forpligtelsen, tildeler systemet dermed myndighederne ganske vide beføjelser.¹¹⁵

3.2.4 Hvor fleksibelt er det britiske system?

Den retlige beslutningsproces i Storbritannien er yderst fleksibel. Regeringen skal ikke have tilladelse fra Parlamentet, før de tager forsvaret i brug.¹¹⁶ Da der desuden ikke findes klare regler, som regulerer, hvilke opgaver de britiske soldater kan udføre, kan de i princippet anvendes til en lang række opgaver, herunder deltagelse i antiterror-operationer. Der er dog ikke sat stående ressourcer af i forsvaret til specifikt at løse disse opgaver, og dermed kan der opleves visse udfordringer på dette punkt. Med den konkrete forpligtelse for forsvaret til at have 10.000 soldater på standby har man dog søgt at forberede sig på større og mere komplicerede angreb. Soldaterne er omfattet af de almindelige regler for magtanvendelse og anholdelser. Det betyder, at de kun i begrænset omfang kan udføre selvstændige politiopgaver, men de vil mere generelt kunne aflaste politiet i et relativt omfattende omfang. Når sådanne styrker indsættes, forudsættes det dog, at beslutningerne tages højt oppe i systemet, under forhold hvor enten premierministeren eller forsvarsministeren sidder for bordenden.

3.3 Det franske system

I Frankrig opretholdes, ligesom i de tre øvrige lande, en relativt klar adskillelse mellem politiet og det traditionelle forsvar, baseret på en grundlæggende opdeling mellem interne og eksterne sikkerhedsopgaver. I det franske system er politiet og det traditionelle forsvar dog suppleret af et tredje element, nemlig de såkaldte gendarmeri-styrker ('Gendarmerie Nationale'), som udgør en krydsning mellem politi- og militærstyrke. Opgavefordelingen og samarbejds-

relationen mellem disse tre styrker er yderst kompleks og har divergeret over tid. Det er værd at bemærke, at de franske væbnede styrker ved flere lejligheder har været indsat på fransk territorium som supplement til politiet og gendarmeriet, når ekstraordinære situationer har krævet det. Det gjaldt eksempelvis under Algeriets uafhængighedskamp i 1950-60'erne, i forbindelse med en række terroranslag i Paris i 1980'erne relateret til konflikten i Libanon samt i forbindelse med terrorangrebene i 1995 med forbindelse til Algeriet.¹¹⁷ Der er altså en vis tradition for at involvere de franske styrker i det civile sikkerhedsarbejde i Frankrig, sådan som man også ser det udført i dag. Da det franske system er særdeles komplekst og omfattende, vil denne rapport alene berøre dets helt centrale elementer.

3.3.1 Grundloven og forsvarets opgaver

Ifølge den franske forfatning er præsidenten den øverste leder af de væbnede styrker, ligesom han leder de centrale statslige sikkerhedspolitiske råd.¹¹⁸ Det fremgår desuden af forfatningen, at de væbnede styrker står til regeringens disposition.¹¹⁹ Da regeringens forfatningsmæssige kontrol med de væbnede styrker således er ganske stærk, behøver regeringen ikke at søge tilladelse hos Parlamentet, før styrkerne tages i brug.¹²⁰ Forsvarets opgaver er desuden efterladt stort set udefinerede i forfatningen,¹²¹ og forsvarsloven definerer de franske forsvarsopgaver så bredt, at det har begrænset praktisk betydning.¹²² Dermed kan forsvaret anvendes til en lang række opgaver, herunder nationale sikkerhedsopgaver.

3.3.2 Systemet for militærets bistand til politiet

Før den egentlige samarbejdsrelation mellem politi, gendarmeri og forsvar kan beskrives, er det nødvendigt at fastslå de grundlæggende roller og kommandoveje for disse tre organisationer. Den franske politimyndighed er fordelt på tre overordnede organisationer, nemlig 1) det nationale politi ('Police Nationale'), 2) det regionale politi ('Police Municipale') og 3) det nationale gendarmeri.

Det nationale politi hører under Indenrigsministeriets ressortområde,¹²³ mens det lokale politi hører under de lokale borgmestres områder. Disse lokale betjente har desuden ofte færre kompetencer og arbejder i højere grad ubevæbnede, end det er tilfældet for det nationale politi.¹²⁴ Endelig er gendarmeriet formelt tilknyttet Indenrigsministeriet, men har tæt kontakt til Forsvarsministeriet og er underlagt militær lovgivning.¹²⁵ Der gælder desuden en række særtilfælde for, hvordan politimyndigheden udøves. Det gælder eksempelvis i Paris, hvor en lokal politiafdeling har ansvaret for byen, men samtidig formelt hører under det nationale politi. Endelig har politiet flere specialtrænede enheder, herunder FIPN (*Force d'intervention de la*

police nationale), som er trænet til at arbejde med terrorangreb og lignende kriser, ligesom gendarmeriet har eliteenheden GIGN (*Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale*), som ligeledes kan håndtere sådanne kriser. Dermed er der en række kompleksiteter, som gælder for politiets egne forhold, hvilket kan skabe forvirring. Dette nævnes blot for at forklare nogle af de særlige udfordringer, som man har oplevet i Frankrig. For overblikkets skyld behandler rapporten dog kun i begrænset omfang disse forhold.

Ved siden af det almindelige politi findes som nævnt gendarmeriet, som grundlæggende er en hybridstyrke. Gendarmeriet er både trænet til politiarbejde og militære operationer, og de arbejder således bl.a. med de samme våbentyper, som politiet bruger i deres daglige arbejde. De har også adgang til forsvarets kraftige våben, hvis de bliver nødvendige, ligesom de i særlige tilfælde har en udvidet ret til at bruge magt.¹²⁶ Formelt udgør gendarmeriet desuden en del af det franske forsvar. I fredstid arbejder de dog helt overvejende som en almindelig politistyrke med fokus på de franske landdistrikter og almindelige civile opgaver.¹²⁷

Ved siden af disse politi(lignende) styrker findes de traditionelle væbnede styrker, som hører under Forsvarsministeriet. De har grundlæggende til opgave at opretholde Frankrigs sikkerhed udadtil. Disse styrkers hovedfokus er Frankrigs sikkerhed og interesser i et internationalt perspektiv, og de tager kun del i det nationale arbejde, i det omfang de bliver bedt om det af de civile myndigheder. Systemet for sådanne anmodninger er reguleret i den franske forsvarslov,¹²⁸ men principperne for samarbejdet er defineret gennem de franske hvidbøger for forsvarspolitikken. I 2008 blev det introduceret i en sådan hvidbog, at forsvaret skulle kunne bidrage til den nationale sikkerhed ved hurtigt at kunne støtte de civile myndigheder i tilfælde af kriser. Det blev således eksplicit bestemt, at hæren skulle kunne mobilisere op til 10.000 mand til denne opgave inden for en kort periode.¹²⁹ Dette krav blev gentaget i 2013-udgaven af hvidbogen.¹³⁰

Det politi-militære samarbejde

Indenrigsministeriet har hovedansvaret for den civile sikkerhed i Frankrig, og til denne opgave står både politiet og gendarmeriet til rådighed.¹³¹ Indenrigsministeren kan herudover, som nævnt, gennem forsvarsministeren anmode om bistand fra de væbnede styrker.¹³² Forsvarets mulighed for at bistå de civile myndigheder, bl.a. i tilfælde af terrorangreb, er reguleret i forsvarsloven. Denne bestemmer, at de væbnede styrker ikke må operere på fransk jord, medmindre de er blevet retligt anmodet herom af de civile myndigheder. Desuden fremgår det af lovgivningen, at indenrigsministeren kan modtage støtte fra forsvaret, hvis han ønsker hjælp

til at opretholde ro og orden.¹³³ Der er således opstillet et retligt system i Frankrig, hvor de civile myndigheder er tildelt den retlige kompetence til at operere inden for Frankrigs grænser, og hvor de i særlige tilfælde kan anmode forsvaret om bistand til at løse denne opgave.¹³⁴ I praksis fungerer systemet sådan, at den lokale 'præfekt'¹³⁵ udsteder en formel anmodning om militær bistand til de civile sikkerhedsmyndigheder. I denne anmodning formuleres en konkret opgave, som forsvaret skal løse, samt et konkret mandat. Opgaven og mandatet vil ofte være relativt snævert formuleret, ligesom den vil indeholde en tidsmæssig ramme for bistanden. Systemet fungerer dermed på den måde, at den praktiske opgaveformulering og opgavedelegering sker på regionalt niveau i Frankrig, men gennem en statslig repræsentant for det relevante regionale område.¹³⁶

Forsvarets rolle i tilfælde af terrorangreb er desuden behandlet i den såkaldte 'Vigipirateplan'. Planen beskriver, hvordan de franske myndigheder skal forholde sig ved terrortrusler eller angreb på Frankrig. Planen (som er fortrolig) beskriver bl.a., hvornår forsvaret aktiveres, og hvilke opgaver det skal løse. Forsvarets præcise rolle er således hemmelig, men erfaringerne fra terrorangrebene i 2015 og 2016 viser, at det bl.a. bliver brugt til at bevogte særligt udsatte områder. Soldaterne patruljerer i militære grupper – altså uden at politi eller gendarmeri nødvendigvis er til stede – og de har derfor ikke til opgave at udøve egentlig politimyndighed. Det har været diskuteret i Frankrig, hvorvidt soldaterne skal tildeles en sådan myndighed, så de bl.a. kunne afhøre og undersøge personer, de møder. Der har dog været stærk modstand mod dette fra både politiet og i forsvaret.¹³⁷

Tabel 5: Operation Sentinelle

Den franske 'Operation Sentinelle' er en stor militær sikkerhedsoperation, som gennemføres på fransk territorium. Operationen blev igangsat efter terrorangrebene i Paris i 2015 med det formål at afskrække fra nye angreb, beskytte civilbefolkningen og skabe tryghed. Franske soldater patruljerer gaderne i flere storbyer i Frankrig, med særligt fokus på Paris. Op til 10.000 soldater tager del i operationen, hvilket udgør omkring 15% af den franske hærs operative styrker. Sentinelle er dermed Frankrigs største åbne militære operation.

I forbindelse med terrorangrebet mod det satiriske nyhedsmagasin Charlie Hebdo indledte den franske regering en historisk stor militær operation kaldet 'Operation Sentinelle'.¹³⁸ Denne operation blev efter terrorangrebet i Paris i november 2015 skaleret op til at involvere omkring 10.000 soldater, og de samlede mobiliserede styrker (inklusive politi, gendarmeri og forsvar) omfattede omkring 115.000 sikkerhedsstyrker i perioden umiddelbart efter novem-

ber-angrebet i Paris.¹³⁹ Operationen var oprindeligt planlagt til at vare kort tid, men er endnu ikke afsluttet. Det har fået flere eksperter til at kritisere operationen. Flere officerer og forskere har således argumenteret for, at operationen har begrænset praktisk betydning, at Frankrig anvender sine soldater på en uhensigtsmæssig måde, og at operationen forstyrrer hærens træningscyklus.¹⁴⁰

Det er desuden vigtigt at forstå 'Operation Sentinelle' i sammenhæng med et andet væsentligt element i det franske svar på terrorangrebene i 2015 og 2016, nemlig indførelsen af en generel undtagelsestilstand (état d'urgence) som følge af en lovgivning fra 1955.¹⁴¹ Selv om 'Operation Sentinelle' ikke er autoriseret under dette regelsæt, har operationen et tæt forhold til undtagelsestilstanden, da denne tildeler det franske politi en række særlige beføjelser.¹⁴² Netop på grund af hærens store bidrag til operationen har man kunnet frigøre politiressourcer til at udføre dette arbejde, og dermed bidrager soldaterne indirekte til dette udvidede politiarbejde. Det skal desuden bemærkes, at der findes flere typer af undtagelsestilstand i Frankrig,¹⁴³ og at den franske forfatning i artikel 16 giver præsidenten vidtgående beføjelser til at foretage nødvendige handlinger ('les mesures exigées par ces circonstances'), hvis nationen er alvorligt truet.¹⁴⁴ Dette inkluderer bl.a. anvendelsen af militæret til nationale sikkerhedsopgaver – ud over det, der er hjemlet i den almindelige lovgivning.

3.3.3 Politiets (og forsvarrets) magtbeføjelser

Når forsvaret bidrager til den nationale sikkerhed i Frankrig er det, som beskrevet ovenfor, de civile myndigheder, som udstikker de overordnede retningslinjer og definerer den konkrete opgave.¹⁴⁵ Den operative kommando forbliver dog inden for de militære rækker. De franske soldater vil således ofte patruljere uden indblanding fra politiet. Det betyder bl.a., at der opretholdes en militær kontrol med, og ledelse af, de enkelte soldater og patruljer, som dog alene kan arbejde inden for den ramme, som er udstykket af de civile myndigheder. I denne sammenhæng arbejder soldaterne desuden efter de almindelige regler i den franske straffelov omkring selvforsvar og anholdelser.¹⁴⁶ De tildeles dermed ikke særlige beføjelser til at anvende magt i denne sammenhæng. Det er da også dette almindelige system for magtanvendelse, som udgør det klare udgangspunkt for det almindelige politis arbejde i Frankrig. Soldaterne arbejder dog under en klar formodning om, at de ikke skal foretage egentlige anholdelser eller lignende indgreb i praksis.¹⁴⁷ Oplever de problemer, skal de derfor som klar hovedregel kontakte politiet i stedet for selv at gribe ind. Det skal desuden nævnes, at gendarmeriet har en udvidet mulighed for at bruge magt i visse tilfælde,¹⁴⁸ da de eksempelvis har særlige

beføjelser i forbindelse med beskyttelsen af visse steder.¹⁴⁹ Reglerne er dermed komplekse. De er dog grundlæggende baseret på det almindelige princip om, at magtanvendelse forudsætter nødvendighed og proportionalitet.¹⁵⁰

3.3.4 Hvor fleksibelt er det franske system?

Ligesom i Storbritannien har regeringen i Frankrig et meget stærkt prærogativ på forsvarsområdet. Regeringen kan derfor relativt frit tage forsvaret i brug i en række sammenhænge. Der findes desuden klare retlige rammer for samarbejdet mellem politi og forsvar, som giver mandat til samarbejdet. Reguleringen indeholder dog få grænser for, hvilke opgaver forsvaret kan løse. Dette forhold betyder, at der er gode muligheder for at etablere et samarbejde mellem politi og forsvar, som er skræddersyet til den konkrete situation. I praksis har det dog vist sig, at soldaterne hovedsageligt anvendes til at udføre bevæbnede patruljeringsopgaver og ikke gives mandat til at foretage sig meget andet end patruljering.

Man må derfor konkludere, at den franske regering i princippet har relativt frie hænder på området. I praksis arbejder regeringen dog ud fra et princip om, at forsvaret tildeles et meget begrænset mandat. Det betyder, at der er klare grænser for, hvordan forsvaret i praksis kan agere. Et eksempel på konsekvenserne af sådanne begrænsninger var hændelsen ved Bataclan-teatret i november 2015. Soldaterne, der arbejdede under 'Sentinelle-systemet', nåede hurtigt frem til stedet, men de greb ikke ind. Det skyldes øjensynligt, at de ikke havde fået mandat til eller ordre om at gribe ind.¹⁵¹ De bidrog dog i stedet ved at etablere sikkerhedsområder foran Bataclan, hvilket bl.a. muliggjorde et mere effektivt redningsarbejde.

3.4 Sammenligning

I store dele af Europa har man set en tydelig tendens til, at de enkelte lande har ønsket at udvikle et tættere samarbejde mellem politi og forsvar. Det gælder særligt vedrørende forsvarets mulighed for, og evne til, hurtigt og effektivt at støtte politiet i tilfælde af terrorangreb. Dette er ikke blot tilfældet i de lande, som er gennemgået i denne rapport, men også i en række andre lande. En norsk arbejdsgruppe i en parallel rapport noterede således, at der er flere slående fællestræk i de europæiske landes tænkning og praktiske udvikling af det politi-militære samarbejde.¹⁵²

Denne rapportes komparative analyse har vist, hvordan Danmark, Norge, Storbritannien og Frankrig hver især har valgt at indrette deres systemer for samarbejde mellem politi og for-

svar. Herudover viser analysen, i hvilken retning udviklingen går. Analysen har dermed muliggjort en vurdering af de enkelte systemers ligheder og forskelle.

For så vidt angår lighederne, går særligt ét centralt element igen i alle landene. Det er det forhold, at på trods af at der udvikles et stadigt tættere samarbejde mellem politiet og forsvaret, fastholder alle landene det klare udgangspunkt, at forsvaret kun i begrænset omfang må agere inden for landenes grænser i fredstid. Opretholdelsen af ro, orden og sikkerhed inden for landenes egne grænser er således stadig en politiopgave, som forsvaret kun involveres i efter konkret anmodning. Ligeledes bibeholder de civile myndigheder den overordnede kontrol med, og ledelse af, forsvarets arbejde under dets bistandsoperationer. Hertil skal det dog tilføjes, at der i Norge er overvejelser omkring at lade forsvaret få det primære ansvar for antiterror-operationer, som foregår i det maritime miljø.¹⁵³ Denne debat bør Danmark holde sig for øje, da nogle af udfordringerne også kan have relevans for det danske system.

For så vidt angår forskellene i systemerne, er der særligt tre forhold, som bør bemærkes. Det første handler om den bistand, som i praksis leveres inden for rammen af 'særlig hjælp'. Her er det værd at notere sig, at systemet for 'særlig hjælp' i Danmark i al væsentlighed udøves igennem Politiets Aktionsstyrke. Arbejdet udføres således overvejende af et begrænset antal specialtrænede politibetjente og soldater med solid erfaring fra praktisk samarbejde og samtræning. Almindelige soldater anvendes derimod sjældent til 'særlig hjælp' i Danmark. Man har således bl.a. valgt ikke at benytte disse soldater til deciderede patruljerings- og bevogtningsopgaver – heller ikke da det i forbindelse med terrorangrebet i 2015 blev klart, at det danske politi ressourcemæssigt var stærkt udfordret. I modsætning til denne tilgang har man i Frankrig valgt at lade forsvaret løse sådanne opgaver i stort omfang, ligesom man i Storbritannien planlægger med en massiv militær indsats i tilfælde af større terrorangreb. Også i Norge oplevede man en sådan bistand i forbindelse med terrorangrebet i 2011, omend dette skete i noget mindre målestok.

Endelig kan man konstatere den bredere udvikling, at flere lande nu aktivt arbejder på at udvikle deres beredskab og i den forbindelse forsøger at forventningsafstemme med forsvaret. Både Frankrig og Storbritannien, men også andre lande – herunder Nederlandene – forpligter gennem politiske vedtagelser og aftaler forsvaret til at levere et konkret antal soldater inden for en meget kort periode til at løse civile opgaver.¹⁵⁴

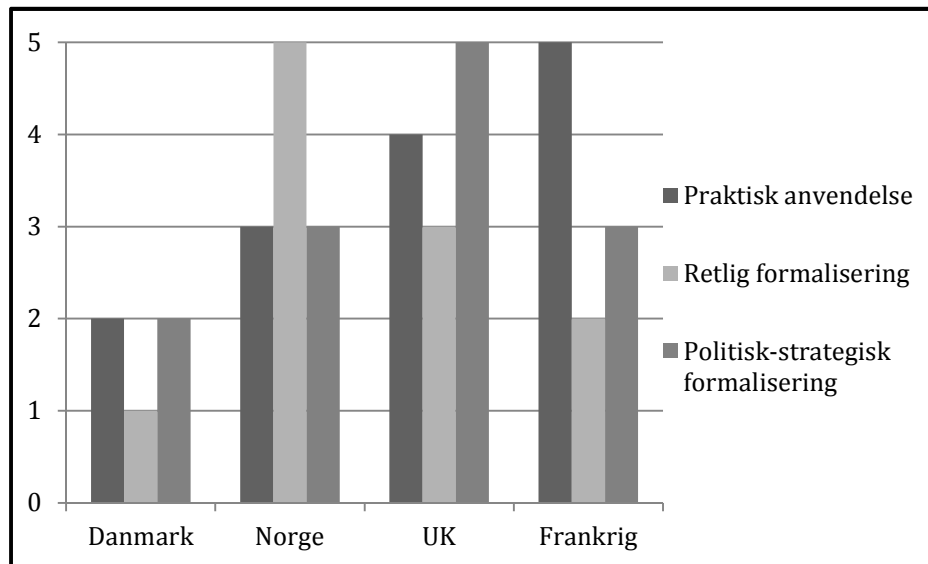
Gennemgangen afdækker den anden centrale forskel mellem systemerne, at det danske system for samarbejde mellem politi og forsvar er langt mindre formaliseret end i de øvrige lande. Norge og Storbritannien (samt i et vist omfang Frankrig) har i modsætning til Danmark en mere klar lovgivning. Denne tillader specifikt, at civile myndigheder kan modtage militær bistand til særlige opgaver, herunder i forbindelse med opretholdelsen af ro og orden, og lovgivningen overlader således visse opgaver og/eller kompetencer til forsvaret. Særligt detaljeret og gennemarbejdet er dog den norske lovgivning, der forholder sig til en række aspekter i samarbejdet, som ikke er reguleret i dansk ret. I den forbindelse bør det eksempelvis bemærkes, at de konkrete procedurer og betingelser for samarbejdet, som i Danmark findes beskrevet i rent interne og ikke-bindende dokumenter, i Norge beskrives i en offentlig bistandsinstruks. Det bør ligeledes bemærkes, at de danske forhold, også uden for denne begrænsede komparative analyse, er særegne. Vores nordiske naboer i Sverige og Finland har således også indført specifik lovgivning, som regulerer forsvarets mulighed for at bistå politiet.¹⁵⁵ Danmark adskiller sig dermed også i dette selskab.

Det tredje og sidste element, som adskiller landene, og som særligt adskiller Danmark fra de tre øvrige lande, er de bredere politisk-strategiske rammer, som ligger til grund for samarbejdet. I Danmark har man kun i begrænset omfang udarbejdet et sådant materiale, herunder gennem korte bemærkninger i forsvarsforliget og den bredere, generelle regulering af det danske beredskab. Storbritannien har derimod udmærket sig ved at udvikle og vedligeholde langt klarere policy-dokumenter og detaljerede doktriner for samarbejdet. I Frankrig arbejder man desuden med konkrete – men hemmeligholdte – planer for den militære bistand til de civile myndigheder i tilfælde af terrorangreb igennem den såkaldte 'Vigipirate-plan'. Denne plan suppleres af de franske hvidbøger, som stiller konkrete krav til forsvarets bidrag i denne sammenhæng. Ligeledes har man i både Frankrig og Norge behandlet og analyseret systemerne for samarbejdet i detaljerede rapporter og redegørelser til de nationale regeringer og parlamenter. Endelig har man i Norge, i forbindelse med det lovgivningsarbejde, som blev igangsat efter terrorangrebet i 2011, udarbejdet detaljerede analyser af det retlige grundlag. Mange af de forhold, som beskrives i disse dokumenter, er ikke formaliseret i Danmark. De er dermed ikke nødvendigvis nedskrevet, eller fremgår alene af interne dokumenter.

Der er ovenfor oplistet tre forskelle, som i varierende grad adskiller de fire lande fra hinanden: den *praktiske* villighed til at anvende soldater i national terrorbekæmpelse, den *retlige* ramme for relationen mellem politi og forsvar og den *politisk-strategiske* ramme for deres

samarbejde. Disse forskelle kan, i grove træk, anvendes som udgangspunkt for en grafisk fremstilling:

Figur 1: Militære midler til national terrorbekæmpelse



Dette diagram udgør en grafisk fremstilling af den kvalitative vurdering, som er foretaget igennem rapportens komparative analyse. De enkelte landes anvendelsesniveauer og formaliseringsgrader, på såvel det retlige som det politisk-strategiske område, er således placeret på en skala fra 1-5, hvor (1) repræsenterer det særligt lave niveau, mens (5) repræsenterer det særligt høje niveau.

Grafikken skal således forstås som et redskab til at anskueliggøre rapportens centrale konklusioner og pointer. Den har dog ikke til formål at kvantificere de indbyrdes forhold mellem landene. Fremstillingen gør det ikke desto mindre klart, at Danmark adskiller sig væsentligt på alle tre parametre. Det kan der selvsagt være flere årsager til, og her spiller det sandsynligvis en rolle, at Danmark ikke har været ramt af lige så voldsomme terrorangreb som de tre øvrige lande. Der synes dog også at være andre årsager. Generelt har vi i Danmark været relativt tilbageholdende med at indsætte soldater i situationer, hvor de skal handle over for egne borgere. Med baggrund i denne tilbageholdenhed er den danske forvaltningskultur, som synes at foretrække fleksibilitet frem for formalisering, øjensynligt slået igennem. Det har ført til udviklingen af et højst uformelt system for samarbejdet, hvilket kan være både praktisk og pragmatisk i mange sammenhænge, men næppe velegnet til at modsvare større og mere grundlæggende udfordringer såsom den aktuelle terrortrussel. Netop dette forhold gør, at det er vigtigt, at der tages klare politiske beslutninger i Danmark, og at der udstikkes en klar ret-

ning for samarbejdet. Sker det ikke, er det ikke sandsynligt, at systemet selv søger mod en afklaring eller på eget initiativ foretager de nødvendige analyser og udviklinger. Derfor bør det også overvejes, hvorvidt Danmark bør lade sig inspirere af nogle af de tre øvrige landes perspektiver og fremgangsmåder, og således aktivt beslutte, i hvilken retning vi skal gå.

4. Skal vi lade os inspirere?

Skal Danmark i højere grad involvere vores væbnede styrker i den nationale terrorbekæmpelse, som det er sket i Frankrig? Skal Danmark formulere klarere offentlige retningslinjer og doktriner for samarbejdet, som det er sket i Storbritannien? Eller skal Danmark udvikle en detaljeret retlig regulering, som det har været tilfældet i Norge? Denne rapport søger ikke at besvare alle disse spørgsmål direkte. Den vil i stedet gennemgå den type af overvejelser, som bør spille en central rolle, når der tages beslutninger om indretningen af det danske system.

4.1 Praktiske overvejelser

Et helt centralt element i overvejelserne omkring den fremtidige indretning af systemet for samarbejde mellem politi og forsvar er selvsagt de praktiske rammer, som findes for de to organisationer. Man kan i princippet således gennemgå en lang række elementer i forhold til disse rammer – fra de rent økonomiske aspekter til forhold omkring våben, udstyr, træning mv. – som under alle omstændigheder vil spille en rolle for samarbejdsrelationen. Uden dog at gå i sådanne detaljer må det bredt konstateres, at et af de helt centrale forhold for samarbejdet grundlæggende handler om kapacitet. Har politiet tilstrækkelig kapacitet til selv at kunne håndtere såvel planlagte som spontane terroropgaver, og har forsvaret tilstrækkelig kapacitet til eventuelt at kunne overtage visse af disse opgaver i fremtiden? Det er det måske mest centrale spørgsmål, som man må tage stilling til, når samarbejdsrelationen diskuteres.

Hvis vi eksempelvis fokuserer på forsvarets forhold, giver det så mening i højere grad at støtte eller erstatte politiets betjente med soldater, hvis forsvaret ikke har den nødvendige kapacitet til rådighed? Det gælder både kapacitet i form af den simple levering af mandskab – og den kapacitet, der ligger i at kunne uddanne og træne soldaterne tilstrækkeligt og rettidigt til de relevante opgaver. Hvis denne kapacitet vurderes at være til stede – eller kunne produceres inden for de eksisterende rammer – kan man i princippet blot beslutte at flytte kapacitet fra den ene organisation til den anden inden for denne ramme. Måske vurderer man dog, at en sådan kapacitet reelt ikke er til stede i dag. I det tilfælde må det overvejes, om forsvaret skal tillades at nedprioritere andre opgaver til fordel for nye civile opgaver, eller om der skal tilføres nye midler, som giver yderligere rum for sådanne opgaver. Kort sagt må det overvejes 1) hvorvidt forsvaret i dag har den nødvendige kapacitet til rådighed, 2) hvorvidt forsvaret må omstruktureres, og således omprioritere, inden for den eksisterende ramme og/eller 3) hvorvidt forsvaret i højere grad bør dimensioneres efter at kunne løse (yderligere) civile opgaver.

Ved siden af den rene problemstilling omkring kapacitet findes også andre praktiske forhold, som bør spille en central rolle i overvejelserne omkring udviklingen af systemet. En af disse overvejelser handler om fokus og effektivitet i såvel uddannelsen som anvendelsen af forskellige typer af medarbejdere i politiet og forsvaret. Kort sagt: I hvor høj grad bør man sprede forskelligartede opgaver ud på de samme medarbejdergrupper? Som beskrevet ovenfor har forsvaret og politiet i udgangspunktet væsentligt forskellige arbejdsområder, opgaveporteføljer, uddannelser og fremgangsmåder. Det betyder, at selv om der i et vist omfang er overlap mellem de to styrkers forhold, kan der på mange områder være relativt få synergier mellem politiuddannelsen og soldaternes træning til militære operationer. Derfor vil mange soldater skulle gentrænes, hvis de skal arbejde helt tæt sammen med politiet. Det gælder særligt, hvis de skal påtage sig nye opgaver og roller, som kan medføre spild af ressourcer, hvis den samme soldat eksempelvis skal kunne rotere frem og tilbage mellem den civile og den militære rolle. Desuden kan en længerevarende udnyttelse af forsvarets ressourcer til konkrete civile opgaver – som vi har set i Frankrig – betyde, at den almindelige militære træningscyklus udfordres. Dette er også et forhold, som bør overvejes under en eventuelt ny indretning af samarbejdsrelationen.

4.2 Retlige overvejelser

Tæt forbundet med de praktiske hensyn er en række retlige overvejelser, som bør indgå i overvejelserne omkring udviklingen af det politi-militære samarbejde i Danmark. Hvordan ønsker vi i Danmark, i bred forstand, at regulere forsvarets møde med civilbefolkningen? Skal soldaters forhold grundlæggende følge politiets lovgivning, så en borger ikke oplever forskel på, om han konfronteres med en politibetjent eller en soldat? Eller er der grund til at foretage justeringer, som tager højde for soldaternes særlige forhold? Sådanne overvejelser spiller bl.a. ind på forhold omkring politimyndighed, magtbeføjelser, klageadgang, kommandoveje mv.

Herudover bør lovgivningen naturligvis reflektere virkeligheden. Det betyder, at hvis et mere regelmæssigt bistandsforhold udvikles, bør dette fremgå klart af lovgivningen. Denne rapport har særligt noteret, hvordan den norske model øjensynligt løser en række af de spørgsmål, som man rimeligvis kan stille i forhold til den danske regulering. Denne regulering er dog selvsagt skabt i en norsk ramme og designet til norske forhold. Ikke desto mindre kan særligt det forarbejde, som er gennemført, tjene til inspiration for Danmark. Det gælder særligt de norske analyser af forsvarets og politiets praktiske udfordringer under terrorangrebet i 2011

samt de retlige analyser, der blev foretaget især i forbindelse med revisionerne af politiloven og bistandsinstruksen. I disse dokumenter beskrives de kerneudfordringer, som de oplevede i Norge, samt overvejelser om udviklingen af et system, som baserer sig på et solidt juridisk grundlag, men som samtidig opretholder en høj grad af fleksibilitet på det operative niveau.

4.3 Principielle overvejelser

Endelig bør mere principielle forhold overvejes i forbindelse med udviklingen af systemet. Disse forhold handler grundlæggende om, i hvor høj grad vi ønsker at skabe tættere bånd mellem politiet og forsvaret i et land som Danmark, hvor der i moderne tid har været tradition for adskillelse. De bagvedliggende overvejelser baserer sig på forhold omkring forsvarspersonalets uddannelse og fokus, ligesom vi i Danmark har udviklet en tradition for, at forsvaret spiller en yderst begrænset rolle inden for landets grænser. Det er derfor værd at overveje, om vi så at sige ønsker at 'militarisere' den danske tilgang til national terrorbekæmpelse – med de fordele og ulemper det måtte medføre. Et led i disse overvejelser kunne gå på, om danske borgere vil opleve en sådan fremgangsmåde som tryghedsskabende.

5. Konklusion

Mange europæiske lande føler sig i disse år udfordret af den stigende terrortrussel, og i en række af Danmarks nabolande har dette ført til overvejelser omkring forsvarets mulighed for at bidrage til politiets arbejde.¹⁵⁶ Det har også været tilfældet i Danmark, hvor vores tradition for tilbageholdenhed med at anvende militære styrker til at konfrontere civile borgere dog har betydet en grundlæggende fastholdelse af denne opdeling. Denne tilbageholdenhed er reflekteret i det retlige system for samarbejdet i Danmark. Det betyder bl.a., at systemet i dag er højst fleksibelt, men også at systemet er uklart og indebærer en vis retlig risiko.

Rapportens komparative analyse viser, at der på trods af en del ligheder findes flere væsentlige forskelle på, hvordan Danmark, Norge, Storbritannien og Frankrig har valgt at indrette sig i forhold til samarbejdet mellem politi og forsvar. Kerneforskellen synes at være graden af formalisering i de enkelte systemer, de politiske rammer for samarbejdet samt den praktiske villighed til at anvende militæret til civile opgaver. Her udmærker Danmark sig gennem 1) en meget lav grad af formalisering, 2) en begrænset politisk planlægning og 3) en begrænset praktisk anvendelse af forsvaret, særligt i konfrontationen med civile under systemet 'særlig hjælp'. Under indtryk af disse brede konklusioner leder rapportens analyser frem til følgende principielle overvejelser, som bør foretages på det politiske niveau, med det formål at udstikke en klar retning for samarbejdet mellem politi og forsvar i fremtiden:

- For det første bør det overvejes, hvorvidt politiet fortsat skal varetage langt de fleste sikkerhedsopgaver i forbindelse med terrorangreb og/eller terrortrusler i Danmark – og eventuelt styrkes på denne baggrund – eller om forsvaret i højere grad skal aflaste politiet i sådanne sammenhænge. Det spørgsmål udgør den måske mest fundamentale rettesnor for den fremtidige indretning af systemet. I forlængelse heraf bør det overvejes, hvorvidt det er hensigtsmæssigt i højere grad at indrette forsvarets forhold med sådanne opgaver for øje (strukturering), eller måske endda føje nogle af disse elementer til forsvarets formelle opgaveportefølje (dimensionering). Det bør ligeledes overvejes at give politiet adgang til særligt udstyr (eksempelvis tungere våben) og specialiseret træning, hvis politiet fortsat skal løse hovedparten af denne type opgaver. Dermed kunne politiet blive mindre afhængige af forsvaret.
- For det andet bør det besluttes, om der generelt ønskes frie *retlige rammer* for samarbejdet mellem politi og forsvar, således at der er optimal fleksibilitet i systemet. Eller

om der bør skabes en mere detaljeret lovgivning, som sikrer et klarere retsgrundlag – og eventuelt opstiller nogle ydre grænser for samarbejdet. I denne sammenhæng kan det overvejes, om vi i Danmark grundlæggende ønsker et system, hvor forsvarets personale (når de agerer i politiets tjeneste) behandles efter samme regler som politiet, eller om systemet bør tage højde for soldaternes særlige uddannelse og udstyr. Sådanne overvejelser kunne f.eks. omhandle forhold omkring tildelingen af politimyndighed og magtbeføjelser samt indretningen af kommandoveje og klageadgang.

- For det tredje bør det overvejes, om Danmark – af mere principielle årsager – bør fastholde eller styrke den *klare opdeling* mellem politi og forsvar, som er udgangspunktet for systemet i dag, også selv om det kan betyde en ikke-optimal anvendelse af ressourcerne. Eller bør Danmark – som reaktion på de nye globale trusler – løsne op for denne fordeling, med de udfordringer en sådan beslutning kan medføre? Ønskes det i et bredere perspektiv at knytte tættere bånd mellem politiet og forsvaret og således udvikle medarbejdere, der i højere grad er i stand til at krydse organisationerne, eller giver det bedre mening med en mere klar opdeling, hvor personalegrupperne i stedet er specialiseret i enten politi- eller forsvarsforhold? Det bør i denne sammenhæng overvejes, om vi i Danmark grundlæggende ønsker at 'militarisere' vores tilgang til national terrorbekæmpelse. Herunder bør det vurderes, om danske borgere vil opleve en sådan fremgangsmåde som tryghedsskabende.

I forlængelse af sådanne overvejelser giver rapporten anledning til følgende konkrete anbefalinger:

- Danmark har ikke formuleret en klar politisk ramme for forsvarets bistand til politiet, herunder i forbindelse med terrorisme, og der er ikke foretaget dybdegående analyser af området. Relevante danske myndigheder bør derfor udarbejde en sådan ramme, således at samarbejdsrelationen løbende kan analyseres, evalueres og udvikles. Inspiration til en sådan ramme kan særligt hentes i de britiske *policy papers* og supplerende materialer, der bl.a. udstikker retningslinjer for, *hvornår* der skal ydes bistand, *hvordan* der skal ydes bistand, og *hvilke* opgaver forsvaret skal kunne løse for politiet.
- Det retlige grundlag for samarbejdet mellem politi og forsvar kan med fordel styrkes. Dermed begrænses de retlige udfordringer i fremtiden, særligt hvis det vælges at udvide samarbejdet. Retlig inspiration kan bl.a. hentes i Norge, hvor det nye retlige sy-

stem skaber mere klarhed omkring ansvar og opgaver, introducerer en eksplicit mekanisme for tildelingen af (delvis) politimyndighed til forswarets medarbejdere og generelt udvikler mere fleksible procedurer. Ligeledes kan man lade sig inspirere af, at Norge har valgt en åben definition af bistandstyperne i lovgivningen samt af deres krav om løbende samarbejde og samtræning mellem styrkerne.

- Udviklingen af en ny politisk og/eller retlig ramme for samarbejdet mellem politi og forsvar kan igangsættes ved at nedsætte en ekspertgruppe, eller anden arbejdsgruppe, som gives fuld adgang til fortrolige oplysninger. Det anbefales, at gruppen bliver bredt sammensat, ligesom udenforstående eksperter kan inkluderes i arbejdet, eventuelt igennem en supplerende ekspertfølgegruppe. Gruppens kommissorium bør muliggøre, at der arbejdes med spørgsmål relateret til såvel det politiske som operative niveau. Samtidig bør der tages stilling til handlingsmuligheder på både det korte, det mellemlange og det lange sigt. De centrale elementer i dette arbejde bør inkludere:
 1. en uddybende analyse af den nuværende samarbejdsrelation mellem politiet og forsaret, herunder styrker og svagheder
 2. en udarbejdelse af forslag til en mere overordnet politisk ramme for samarbejdet, herunder en klarlæggelse af, hvordan og hvornår forsaret skal kunne udføre henholdsvis 'almindelig hjælp' og 'særlig hjælp', samt en vurdering af, hvorvidt en ny opgavefordeling bør have konsekvenser for den praktiske og/eller formelle indretning af forsaret og politiet
 3. en udarbejdelse af forslag til en retlig ramme, som sikrer et klarere grundlag for samarbejdet, og som modsvarer de krav, der stilles under den politiske ramme
 4. en vurdering af behovet for eventuelt yderligere (sam)trænings- og autoriseringsregimer, således at styrkerne udvider deres fælles kompetencer, og individuelle soldater på forhånd kan godkendes til konkrete opgaver
 5. en vurdering af behovet for at udpege konkrete medarbejdere i forsaret, som kan indgå i en form for beredskab, der kan aktiveres i tilfælde af terrorangreb og således trænes og forberedes specifikt til en sådan opgave.

6. Noter

¹ Se bl.a. Forsvarets Efterretningstjeneste, *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2014* (København: Forsvarets Efterretningstjeneste, 2014), s. 9, og *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2015* (København: Forsvarets Efterretningstjeneste), s. 9. Begge bemærker, at terrortruslen mod bl.a. Danmark er 'alvorlig'.

² Eksempelvis fremlagde den daværende regering tolv bud på tiltag, som skulle forbedre Danmarks situation. Se Regeringen, *Et stærkt værn mod terror* (København: Regeringen, 2015).

³ Se eksempelvis Elisabeth Thiis, "K-formand farer i flæsket på kollega: Jeg er dybt rystet over dig!", *TV 2*, 11. april 2016, <http://nyheder.tv2.dk/politik/2016-04-11-k-formand-farer-i-flaesket-paa-kollega-jeg-er-dybt-rystet-over-dig>.

⁴ Se Mikkel Secher, "Danskerne skal forberede sig på at møde bevæbnede soldater på gaden, hvis det står til et politisk flertal uden om regeringen", *DR*, 11. april 2016, <http://www.dr.dk/nyheder/politik/flertal-vil-lade-forsvaret-bevogte-mulige-terrormaal>.

⁵ Se Rigspolitiet, *Evaluering af myndighedsindsatsen forud for og i forbindelse med terrorhændelserne den 14. og 15. februar 2015 i København* (København: Rigspolitiet, 2015). Rapporten gennemgår de forskellige bidrag som led i den generelle beskrivelse af hændelsesforløbet. Det skal dog bemærkes, at det ikke fremgår af rapporten, hvorvidt Politiets Aktionsstyrke gjorde brug af militært personale i forbindelse med deres bidrag.

⁶ Folketinget, *Aktstykke 146* (København: Folketingstidende E, 2015).

⁷ Regeringen, *Aftale om finansloven for 2017: Et trygt Danmark med bedre velfærd* (København: Regeringen, 2016), s. 8.

⁸ Rigspolitiet, *Evaluering af myndighedsindsatsen*, s. 130.

⁹ Rigspolitiet, *Evaluering af myndighedsindsatsen*, s. 130, 133-134.

¹⁰ Hjemmeværnet har udtrykt ønske om at foretage sådan bistand bevæbnet. Se bl.a. Iben Sørensen, "Kompagnichef: Folk var ikke trygge," *Berlingske*, 6. december 2015, <http://www.b.dk/nationalt/kompagnichef-folk-var-ikke-trygge> og Søren Astrup, "Hjemmeværnschefer advarer: Ubevæbnede soldater er mål i en terrortid", *Politiken*, 27. oktober 2016, <http://politiken.dk/indland/samfund/ECE3445802/hjemmevaernschefer-advarer-ubevaebnede-soldater-er-maal-i-en-terrortid/>.

Dette har både Politiforeningen og repræsentanter for Regeringen dog afvist. Se Lea Hovmand Jørgensen, "Politiforening om bevæbnet hjemmeværn: "Det er starten på en militærstat", *DR*, 5. november 2016, <http://www.dr.dk/nyheder/indland/politiforening-om-bevaebnet-hjemmevaern-det-er-starten-paa-en-militaerstat> og Jyllands Posten, "Regeringen slår fast: Hjemmeværnet bliver ikke bevæbnet", *Jyllands Posten*, 5. november 2016, <http://jyllands-posten.dk/politik/ECE9127738/regeringen-slaar-fast-hjemmevaernet-bliver-ikke-bevaebnet/>.

¹¹ Justitsministeriet, *Bekendtgørelse om lov om politiets virksomhed (Politiloven)*, § 1, første punktum.

¹² Forsvarsministeriet, *Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. (Forsvarsloven)*, § 1 og 2, litra 1, 2, og 3.

¹³ Se Didier Bigo, "When Two Becone One: Internation and external securitisation in Europe" i *International relations theory and The Politics of European Integration*, eds. Morten Kelstrup og Michael Williams (London: Routledge, 2000), s. 171-204.

¹⁴ Forligspartierne, *Aftale på forsvarsområdet 2013-2017* (København: Forligspartierne, 2012), s. 16.

¹⁵ Det gælder i hvert fald de seneste 100 års tid, efter nedlæggelsen af det danske gendarmerikorps oprettet under provisorietiden. Se nærmere om historien i Henrik Stevnsborg, *Politi 1682-2007* (Frederiksberg: Samfundslitteratur, 2010).

¹⁶ Forligspartierne, *Aftale på forsvarsområdet 2013-2017*, s. 16.

¹⁷ Se nærmere i Beredskabsstyrelsen, *Retningslinjer for Indsatsledelse* (København: Beredskabsstyrelsen, 2013), paras. 2.6.1. og 2.6.2.

¹⁸ Se gennemgang af aktionsstyrkens historie i Jørgen Fried Pedersen, "Aktionsstyrken – de første 10 år," *Politihistorisk Selskab, Årsskrift* (2007), s. 79-90.

¹⁹ Se den nuværende: Forsvarsministeriet, *Lovbekendtgørelse af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste ('FE-loven')*, § 7 og Justitsministeriet, *Lovbekendtgørelse af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET-loven)*, § 10.

²⁰ Henrik Stevnsborg, "Blurring boundaries", i *Kriminalistiske pejlinger: Festskrift til Flemming Balvig*, r. Britta Kyvsgaard et al. (København: DJØF, 2015), s. 327.

²¹ Stevnsborg, "Blurring boundaries," s. 326.

²² Statsministeriet, *Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror* (København: Statsministeriet, 2005).

²³ Se de bredere rammer der beskrives i bl.a. Beredskabsstyrelsen, *Retningslinjer for Indsatsledelse*, s. 17.

²⁴ Bemærk, at Folketinget anvendte denne bestemmelse til at autorisere magt mod ISIL, som ikke udgør en 'stat' i retlig forstand. Dette kan indikere, at reglen skal fortolkes udvidende i sådanne tilfælde. Se Martin Lidegaard, Beslutningsforslag B123: *Forslag til Folketingsbeslutning om yderligere dansk militært bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL* (København: Udenrigsministeriet, 2014).

²⁵ Jørgen Albæk Jensen, "Military Law in Denmark", i *European Military Law Systems*, ed. George Nolte (Berlin: Walter de Gruyter, 2003), s. 238.

²⁶ Forsvarslovens § 4 beskriver eksempelvis blot, at en af forsvarets opgaver er at varetage "myndighedsopgaver". Bestemmelsens kontekst er dog suverænitetskrænkelser, og derfor er det ikke oplagt at fortolke be-

stemmelsen for vidtgående. Se lignende ræsonnement i Jørgen Albæk Jensen, "Military Law in Denmark", s. 240.

²⁷ Justitsministeriet, *Retsudvalget, 2009-10, alm. Del, Svar på Spørgsmål 163*, para. 1.

²⁸ Justitsministeriet, *Svar på Spørgsmål 163*, para. 2.1. Se også Beredskabsstyrelsen, *Retningslinjer for Indsatsledelse*, para. 2.6.2.

²⁹ Justitsministeriet, *Svar på Spørgsmål 163*, para. 2.1.

³⁰ Justitsministeriet, *Svar på Spørgsmål 163*, para. 2.2. Se også Beredskabsstyrelsen, *Retningslinjer for Indsatsledelse*, para. 2.6.3.

³¹ Justitsministeriet, *Svar på Spørgsmål 163*, para. 2.2.

³² Se Anders Fridberg, "Forsvaret uddanner beredskabsstyrke", *Forsvaret.dk*, 22. januar 2016, http://www2.forsvaret.dk/nyheder/nationale_opgaver/Pages/Forsvaretuddannerberedskabsstyrke.aspx.

³³ Forfatteren har fået oversendt tal fra forsvarets ressourcestyringssystem, DeMars, om de samlede omkostninger til almindelig hjælp og særlig hjælp til politiet i perioden 2005-2015. Tallene viser en markant stigning i år 2014 og 2015, sammenlignet med de tidligere år, men det skal bemærkes, at de præcise tal ikke er opgivet, da praksis for opgørelsen har ændret sig igennem perioden, og derfor er der stadig en vis uklarhed omkring de præcise forhold.

³⁴ Der findes i Forsvarslovens § 11 regler om bistand til søs eller i luften, som er implementeret yderligere. Dette berøres dog senere i rapporten.

³⁵ Justitsministeriet, *Svar på Spørgsmål 163*, para. 2.2.

³⁶ Forsvarsministeriet, *Bekendtgørelse om forswarets varetagelse af politimæssige opgaver til søs*, § 4.

³⁷ Forsvarsministeriet. *Bekendtgørelse om forswarets varetagelse af politimæssige opgaver til søs*, § 1, stk. 2, nr. 1.

³⁸ Se en beskrivelse af systemet for skærpet hjemmelskrav i Sten Bønsing, *Almindelig Forvaltningsret: Lærebog for Statskundskab* (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016), s. 308-311; Karsten Revsbech et al., *Forvaltningsret: Almindelige emner* (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016), s. 108-205.

³⁹ Sten Bønsing, *Almindelig Forvaltningsret*, s. 308-311; Karsten Revsbech et al., *Forvaltningsret: Almindelige emner*, s. 108-205.

⁴⁰ Se Forsvarsministeriet, *Militær Straffelov*, § 1, stk. 1.

⁴¹ Se Forsvarsministeriet, *Militær Retsplejelov* § 2, nr. 1-2.

⁴² Forsvarsministeriet, *Militær Retsplejelov*, § 6.

⁴³ I sagen blev særligt kommandovejene og soldaternes konkrete handlinger analyseret. Undersøgelsen fokuserede dog på politibetjentene i sagen, og ledte til en standsning af efterforskningen, da der ikke fandtes at være en rimelig formodning om, at strafbare forhold var begået. Rapportens forfatter har haft adgang til sagens akter - Politiklagemyndighedens redegørelse af 26. august 2013 (DUP-2013-321-0006) samt Statsadvokaten i Viborgs afgørelse af 12. November 2013 (SAV-2013-322-0008) - som følge af en aktindsigtsbegæring.

⁴⁴ Se Justitsministeriet, *Bekendtgørelse af lov om rettens pleje (Retsplejeloven)*, § 1019 og 1020.

⁴⁵ Se *Højesterets Kendelse afsagt den 13. oktober 2011 i Sag 120/2011*. Sagen behandlede spørgsmålet om, hvorvidt fængselsbetjente kunne beskikkes advokat efter reglerne i retsplejelovens kapitel 93 c (vedrørende straffesager mod politipersonale) ud fra en analog betragtning. Det afviste Højesteret med den begrundelse, at en sådan udvidelse af regelsættet (til også at gælde andre faggrupper end politibetjente) måtte bero på en beslutning fra lovgiver.

⁴⁶ Justitsministeriet, *Retsplejeloven*, § 1020.

⁴⁷ Forsvarsudvalget, *FOU Alm. del, endeligt svar på spørgsmål 109*, (København: Forsvarsudvalget, 2015), <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/fou/spm/109/svar/1305457/1607453/index.htm>. Svaret noterer kort denne mulige dobbelt-kompetence, men behandler ikke spørgsmålet yderligere.

⁴⁸ Justitsministeriet, *Bekendtgørelse om politiets anvendelse af visse magtmidler mv. (Magtbekendtgørelsen)*.

⁴⁹ Justitsministeriet, *Svar på Spørgsmål 163*, para. 3.

⁵⁰ Forsvaret. "Almindelig Hjælp til Politiet." *Hærens Uddannelsesprogram 2016, 'Læringsplan HBU 1041*.

⁵¹ Katrine Friisberg, "Uddannelse til grænsekontrol godt i gang", *Forsvaret.dk*, 9. juni 2016, <http://www.hjv.dk/oe/HJK/nyheder/Sider/Grænsekontrolluddannelse.aspx>. Se en nærmere beskrivelse i *Rigspolitiet, Uddannelse af medarbejdere fra hjemmeværnet i forbindelse med grænsekontrol (København: Rigspolitiet, 2015)*, http://www.hjv.dk/uddannelsesveje/Kursusmateriale/1206/Modulbeskrivelse_%20Uddannelse%20i%20Grænsekontrol.pdf.

⁵² Forsvarsudvalget, *Svar på spørgsmål 269*, s. 1.

⁵³ Arbejdsgruppen for utarbejdning av forslag til ny bistandsinstruks, *Forsvarets bistand til Politiet* (Oslo: Arbejdsgruppen for utarbejdning av forslag til ny bistandsinstruks, 2016), s. 15.

⁵⁴ Se bl.a. den ofte diskuterede 'Alta-aktion' fra 1981, hvor man fra politisk side valgte at stoppe en planlagt materiel bistand til politiet på grund af grundlovsusikkerheder. Debatten herom er beskrevet i Arbejdsgruppen for utarbejdning av forslag til ny bistandsinstruks, *Forsvarets bistand til Politiet*, s. 40.

- ⁵⁵ Se Arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks, *Forsvarets bistand til Politiet*, 7; Justis- og beredskapsdepartementet. *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*, s. 6.
- ⁵⁶ Arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks, *Forsvarets bistand til Politiet*, s. 15.
- ⁵⁷ Se 22. juli-kommisjonen, "Rapport fra 22. Juli-kommisjonen." *Norges offentlige utredninger*, 2012: 14. (Oslo: Departementernes servicesenter, Informasjonsforvaltning, 2012), s. 242.
- ⁵⁸ Arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks, *Forsvarets bistand til Politiet*, s. 20.
- ⁵⁹ Arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks, *Forsvarets bistand til Politiet*, s. 20.
- ⁶⁰ Regjeringen, *Kampkraft og bærekraft – langtidsplan for forsvarssektoren*. Prop. 151 S (2015-2016).
- ⁶¹ André Berg Thomstad, "Terrorangrebet i Oslo: Forsvarets håndhevelsesbistand og samarbeid med Oslo-politiet etter 22. juli," *Oslo Files on Defence and Security*, 2016(2), s. 12.
- ⁶² Se en gjennomgang i Arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks, 'Forsvarets bistand til Politiet', s. 39-40.
- ⁶³ Se særligt Justits- og beredskapsdepartementet, *Endringer i politiloven*, s. 5.
- ⁶⁴ Enkelte andre regelsæt indeholder dog deres egen hjemmel til samarbejdet. Dette gælder særligt Forsvarsdepartementet, *Lov om Kystvakten (kystvaksloven)*. Se § 17.
- ⁶⁵ Justis- og beredskapsdepartementet, *Lov om politiet (politiloven,)* § 20, femte led.
- ⁶⁶ Se også beskrivelse i Arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks, *Forsvarets bistand til Politiet*, 42.
- ⁶⁷ Justis- og beredskapsdepartementet, *Politiloven*, § 27a, tredje led.
- ⁶⁸ Justis- og beredskapsdepartementet, *Politiloven*, § 27a, fjerde led.
- ⁶⁹ Justis- og beredskapsdepartementet, *Politiloven*, § 27a, stk. 3, fjerde led.
- ⁷⁰ Forsvarsdepartementet, *Instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen)*, § 5, første led.
- ⁷¹ Arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks, *Forsvarets bistand til Politiet*, s. 93.
- ⁷² Se Bistandsinstruksen, §§ 10-12 for almindelig bistand og §§ 14-16 for håndhævelsesbistand. Instruksen gælder desuden, når forsvaret bedes om bistand gennem Lov om Heimevernet (heimvernsloven) eller kystvaksloven. Se Bistandsinstruksen § 2. Disse to stykker lovgivning indeholder separate hjemler for visse dele af

samarbejdet mellem forsvaret og politiet. Se bl.a. Heimevernslovens § 13, andet led, som bl.a. giver mulighed for at hjemmeværnet kan bistå politiet med at sikre bygninger eller stå vagt. Vær dog opmærksom på, at Heimevernsloven pr. 1. januar 2017 fusioneres med vernepliktsloven, militærnektekløven og forsvarspersonelloven.

⁷³ Se Arbejdsgruppen for utarbejdning af forslag til ny bistandsinstruks, *Forsvarets bistand til Politiet*, s. 7.

⁷⁴ Se Arbejdsgruppen for utarbejdning af forslag til ny bistandsinstruks, *Forsvarets bistand til Politiet*, s. 7.

⁷⁵ Forsvarsdepartementet, *Bistandsinstruksen*, § 7.

⁷⁶ Forsvarsdepartementet, *Bistandsinstruksen*, § 6.

⁷⁷ Forsvarsdepartementet. *Lov om politimyndighed i det militære forsvar*, § 1.

⁷⁸ Se en sammenlignende analyse af det danske system ud fra det norske perspektiv i Justits- og beredskabsdepartementet, *Endringer i politiloven*, para. 4.2.

⁷⁹ 22. juli-kommisjonen, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 245-246.

⁸⁰ Forsvarsdepartementet, *Bistandsinstruksen* § 15. Se en gennemgang af denne type ændringer i 22. juli-kommisjonen, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 246.

⁸¹ Se mere om dette i Arbejdsgruppen for utarbejdning af forslag til ny bistandsinstruks, *Forsvarets bistand til Politiet*, s. 53-55.

⁸² Se bl.a. Michael Head, "Calling out the troops and the Civil Contingencies Act: Some questions of concern." *Public Law* (2010:4), s. 340-361.

⁸³ Martin Beckford, "400 soldiers patrol Heathrow amid terror fears", *Daily Mail*, 11. februar 2003, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-160010/400-soldiers-patrol-Heathrow-amid-terror-fears.html>; Justin Davenport og Humfrey Hunter, "450 troops guard Heathrow", *Evening Standard*, 11. februar 2003, <http://www.standard.co.uk/news/450-troops-guard-heathrow-7223734.html>.

⁸⁴ Planen blev rapporteret i flere nyhedsmedier efter detaljer omkring planen (øjensynligt ved et uheld) blev lagt på National Police Chiefs Councils (NPCC) hjemmeside. Se bl.a. Martin Beckford, "Revealed: Secret plan to put 5.000 heavily armed soldiers on streets of Britain to fight jihadis in an event of terror", *Daily Mail*, 25. juli 2015, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3174590/Secret-plan-5-000-heavily-armed-troops-streets-Britain-fight-jihadis-event-terror-attack.html>; Emily Gosden, "Secret plan to deploy 5.000 soldiers on UK streets in wake of major terror attack", *The Telegraph*, 26. juli 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/11764301/Secret-plan-to-deploy-5000-soldiers-on-UK-streets-in-wake-of-major-terror-attacks.html>.

⁸⁵ Martin Beckford, "Revealed: Secret plan to put 5.000 heavily armed soldiers on streets of Britain, *Daily Mail*, 25. juli 2015.

⁸⁶ Ewen MacAskill, "British army reluctant to post troops on UK streets after terror attacks, *The Guardian*, 26. juli 2016, <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/jul/26/british-army-reluctant-post-troops-uk-terror-attack>.

⁸⁷ Tom Whitehead, "Paris attacks: Special forces on UK streets amid fears Britain could be next target for Isil", *The Telegraph*, 16. november 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/terrorism-in-the-uk/11995716/Paris-attacks-Britain-on-security-alert-in-wake-of-terror-attacks.html>.

⁸⁸ Ministry of Defence. *Policy paper: 2015 to 2020 government policy: Military Aid to the Civil Authorities for activities in the UK* (London: Ministry of Defense, 2016). Developments, Concepts and Doctrine Centre. *Operations in the UK: The Defence Contribution to Resilience – Joint Doctrine Publication 02* (London: Developments, Concepts and Doctrine Centre, 2007) (Under en gennemgribende revision og udkommer sandsynligvis i en opdateret version i januar 2017); HM Government. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 – A Secure and Prosperous United Kingdom* (London: HM Government, 2015), para. 4.98.

⁸⁹ Forfatterens interview ved Developments, Concepts and Doctrine Centre (DCDC).

⁹⁰ Se The National Archives, *The Bill of Rights 1689: An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject, and settling the Succession of the Crown* (London: 1689). Den seneste udgave af 'Armed Forces Act' er fra 2016.

⁹¹ Se mere i Rosa Joseph, *The War Prerogative: history, reform and constitutional design* (Oxford University Press, 2013).

⁹² Se bl.a. James Strong, "Why parliament now decides on war: tracing the growth of the parliamentary prerogative through Syria, Libya and Iraq," *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 17 (2015), s. 604-622; James Strong, "Interpreting the Syria vote: parliament and British foreign policy," *International Affairs* 91:5 (2015), s. 1123-1139.

⁹³ James Strong, "Interpreting the Syria vote," s. 1123-1124.

⁹⁴ Den centrale regulering på området er derfor rettet mod de civile myndigheder og findes i 'Civil Contingencies Act' fra 2004. Se Developments, Concepts and Doctrine Centre, *Operations in the UK*, para. 101.

⁹⁵ Alle militære operationer som foregår på britisk territorium kaldes *United Kingdom Operations (UK Ops)*. Se Developments, Concepts and Doctrine Centre, *Operations in the UK*, para. 2.

⁹⁶ Ministry of Defence. *Policy paper: 2015 to 2020 government policy*.

⁹⁷ Ministry of Defence. *Policy paper: 2015 to 2020 government policy*.

⁹⁸ Ministry of Defence. *Policy paper: 2015 to 2020 government policy*.

⁹⁹ Se HM Government. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, para. 4.98. Se også Nicholas Watt, "David Cameron highlights military role in UK readiness for Paris-style attacks", *The Guardian*, 12. januar 2015, tilgået 24. november 2011: <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/jan/12/cameron-intelligence-uk-response-terror-paris-shootings>.

¹⁰⁰ Forfatterens interview ved DCDC.

¹⁰¹ Se forsvarrets kommentarer til 'Operation Temperer' i Ewen MacAskill, "British army reluctant to post troops on UK streets after terror attacks", *The Guardian*, 26. juli 2016, tilgået 24. november 2016: <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/jul/26/british-army-reluctant-post-troops-uk-terror-attack>.

¹⁰² Developments, Concepts and Doctrine Centre, *Operations in the UK*, para. 205.

¹⁰³ Sådanne anmodninger sker gennem Forsvarsministeriets 'Operations Directorate' og kræver ministeriel godkendelse, med mindre der er en overhængende fare for tab af liv og de militære ressourcer kan fremskaffes uden ministeriel autorisation. Se Ministry of Defence. *Policy paper: 2015 to 2020 government policy*.

¹⁰⁴ Developments, Concepts and Doctrine Centre, *Operations in the UK*, para. 209.

¹⁰⁵ Forfatterens interview ved DCDC. Se det tidligere system beskrevet i Ministry of Defence. *Policy paper: 2015 to 2020 government policy*.

¹⁰⁶ The Stationery Office. *Criminal Law Act 1967.*, sektion 3(1).

¹⁰⁷ Developments, Concepts and Doctrine Centre, *Operations in the UK*, para. 226.

¹⁰⁸ The Stationery Office. *The Defence (Armed Forces) Regulations 1939* som den formuleres i *Part C of Schedule 2 to the Emergency Laws (Repeal) Act 1959*, som blev gjort permanent med *Emergency Powers Act fra 1964*.

¹⁰⁹ Se en generel beskrivelse i Developments, Concepts and Doctrine Centre, *Operations in the UK*, para. 407 .

¹¹⁰ Se The Stationery Office, *Police and Criminal Evidence Act 1984*, sektion 24a.

¹¹¹ The Stationery Office, *Police and Criminal Evidence Act 1984*, sektion 24.

¹¹² The Stationery Office, *Civil Contingencies Act 2004*, sektion 19(1)(a) og (c).

¹¹³ Se anden del i The Stationery Office, *Civil Contingencies Act 2004*.

¹¹⁴ The Stationery Office, *Civil Contingencies Act 2004*, sektion 22(3)(l) og (m).

¹¹⁵ Se en kritisk analyse af dette forhold i Michael Head, "Calling out the troops and the Civil Contingencies Act."

¹¹⁶ Se Steven C. Greer, 'Military Intervention in Civil Disturbances: The Legal Basis Reconsidered', *Public Law*, (1983), s. 573, 587

¹¹⁷ Se Élie Tenenbaum, "*La Sentinelle égarée? L'armée de Terre face au terrorisme.*" (Paris: l'Institut français des relations internationales, 2016), 11-21 for en nærmere gennemgang af historien.

¹¹⁸ Conseil Constitutionnel, *La Constitution du 4 octobre 1958*, art. 15.

¹¹⁹ Conseil Constitutionnel, *La Constitution du 4 octobre 1958*, art. 20.

¹²⁰ Jörg Gerkrath, "Military Law in France," *European Military Law Systems*, red. George Nolte (Berlin: Walter de Gruyter, 2003), s. 294. Parlamentet skal kun spørges, hvis regeringen ønsker formelt at erklære et andet land krig, men den formalitet har ikke været relevant siden Anden Verdenskrig.

¹²¹ Det eneste element i forfatningen, som søger at definere visse grænser, findes i præamblen til forfatningen af 1946 (der udgør en del af den såkaldte '*bloc de constitutionnalité*'), som i afsnit 14 forklarer, at Frankrig ikke må gå i krig for at erobre territorium eller angribe noget folks frihed. Se Conseil Constitutionnel, *Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946*. Bestemmelsen har dog ikke været anvendt i praksis, og der findes ingen praktisk mulighed for at prøve regeringens anvendelse af militær magt i udlandet. Se Jörg Gerkrath, "Military Law in France," s. 286.

¹²² Se bl.a. *Code de la défense*, article L1111-1, som definerer det franske forsvars formål og rolle således: "La politique de défense a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées. Elle contribue à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale."

¹²³ Conseil Constitutionnel, *Code de la sécurité intérieure*, art. L411-1.

¹²⁴ Conseil Constitutionnel, *Code général des collectivités territoriales*, art. L.2212-1.

¹²⁵ Conseil Constitutionnel, *Code de la sécurité intérieure*, art. L421-2 og L421-4.

¹²⁶ Se Jean-Noël Luc og Frédéric Médard, *Histoire et Dictionnaire de la Gendarmerie: De la maréchaussée à nos jours* (Paris: Ministère de la défense, 2013),s. 219-220.

¹²⁷ Conseil Constitutionnel, *Code de la sécurité intérieure*, art. L421-1.

¹²⁸ Conseil Constitutionnel, *Code de la défense*, tredje bog, del 2.

¹²⁹ Ministère de la défense, *Défense et Sécurité nationale – Le livre blanc, 2008* (Paris: Odile Jacob/La Documentation Française, 2008, s. 221-222.

¹³⁰ Ministère de la défense. *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale, 2013* (Paris: Odile Jacob/La Documentation Française, 2008), s. 91.

¹³¹ Conseil Constitutionnel, *Code de la sécurité intérieure*, art. L421-2 og L 411-1.

¹³² Conseil Constitutionnel, *Code de la défense*, art. L1321-2.

¹³³ Se en beskrivelse af dette system i La Délégation à l'information et à la communication de la défense, *Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population* (Paris: Ministère de la Défense, 2016), s- 21.

¹³⁴ Se nærmere i Conseil Constitutionnel, *Code de la défense*, art. L 1321-1 til L 1321-3.

¹³⁵ En 'præfekt' er en højtstående embedsmand, som repræsenterer centralregeringen i Frankrig, men som har ansvaret for et specifikt geografisk område i Frankrig.

¹³⁶ Élie Tenenbaum, "La Sentinelle Egaree? L'armée de Terre face au terrorisme," s. 31.

¹³⁷ Élie Tenenbaum, "La Sentinelle Egaree? L'armée de Terre face au terrorisme," s. 32.

¹³⁸ Læs mere i Ministère de la Defense, "Sentinelle: point de situation au 07 janvier 2016", *Ministère de la Defense* 7. januar 2016, <http://www.defense.gouv.fr/operations/actualites/sentinelle-point-de-situation-au-07-janvier-2016>.

¹³⁹ Reuters, "Paris attacks: France mobilises 115.000 security personnel", *BBC*, 17. november 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34840699>.

¹⁴⁰ Se bl.a. James McAuley, "In France, are soldiers out of Eiffel Tower and the Louvre really worth it?", *Washington Post*, 4. juni 2016, https://www.washingtonpost.com/world/europe/in-france-are-soldiers-outside-the-eiffel-tower-and-the-louvre-really-worth-it/2016/06/04/e542f600-2524-11e6-b944-52f7b1793dae_story.html; Angelique Chrisafis, "Thousands of troops on Paris streets, but are they France's new Maginot line?", *The Guardian*, 15. april 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/15/paris-attacks-operation-sentinelle-soldiers-patrolling-streets-france-safer>; Nathalie Guibert, "De plus en plus critiquée l'opération "Sentielle" pourrait changer après l'Euro", *Le Monde*, 9. juni 2016, http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/06/09/de-plus-en-plus-critiquee-l-operation-sentinelle-pourrait-changer-apres-l-euro_4944552_1653578.html.

¹⁴¹ *Conseil Constitutionnel. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*. Lovgivningen er opdateret flere gange siden da.

¹⁴² *Conseil Constitutionnel. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*.

¹⁴³ Der findes tre typer af undtagelsestilstand i Frankrig, hvoraf to er reguleret i forfatningen (se artikel 16 og 36). Den tredje udgave, under *Loi no 55-385*, blev taget i brug i 2015.

¹⁴⁴ Reglen har kun været anvendt en enkelt gang i 1960'erne i forbindelse med krigen i Algeriet og kupforsøget mod Charles de Gaulle.

¹⁴⁵ Jörg Gerkrath, "Military Law in France," s. 289.

¹⁴⁶ La Délégation à l'information et à la communication de la défense, *Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national*, s. 21-22. Se desuden *Code pénal* art. 122-5, 122-6 og 122-7.

¹⁴⁷ Se bl.a. *Code de la sécurité intérieure*, art. R511-23. Reglerne fortolkes dog under forståelse for sikkerhedsstyrkers særlige forhold. Se La Délégation à l'information et à la communication de la défense, *Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national*, s. 21.

¹⁴⁸ La République Française. "Question écrite n° 02915 de M. Jean Louis Masson.", *Le Journal officiel de La République Française*, 2. januar 2003, <http://www.senat.fr/questions/base/2002/qSEQ021002915.html>.

¹⁴⁹ Conseil Constitutionnel, *Code de la défense*, art. L2338-3.

¹⁵⁰ La Délégation à l'information et à la communication de la défense, *Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population* (Paris: Ministre de la Défense, 2016), s. 21.

¹⁵¹ Se en beskrivelse af disse forhold og diskussionen omkring dette i Conseil Constitutionnel. La Constitution du 4 octobre 1958; Élie Tenenbaum, "La Sentinelle Egaree?," 39-41; Violette Lazard, "Bataclan: pourquoi la police et l'armée n'ont pas pu intervenir ensemble," *L'Obs*, 9. maj 2016, <http://tempsreel.nouvelobs.com/attentats-terroristes-a-paris/20160506.OBS9964/bataclan-pourquoi-la-police-et-l-armee-n-ont-pas-pu-intervenir-ensemble.html>.

¹⁵² Arbejdsgruppen for utarbejdning af forslag til ny bistandsinstruks, *Forsvarets bistand til Politiet*, s. 8, 49.

¹⁵³ Arbejdsgruppen for utarbejdning af forslag til ny bistandsinstruks, *Forsvarets bistand til Politiet*, s. 58-74.

¹⁵⁴ Arbejdsgruppen for utarbejdning af forslag til ny bistandsinstruks, *Forsvarets bistand til Politiet*, s. 97.

¹⁵⁵ Se en gennemgang af den svenske, danske og finske lovgivning på området i Justis- og beredskapsdepartementet, *Endringer i politloven (bistand fra Forsvaret)*, para. 4.).

¹⁵⁶ Arbejdsgruppen for utarbejdning af forslag til ny bistandsinstruks, *Forsvarets bistand til Politiet*, s. 49-50.

7. Litteraturliste

Arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks. *Forsvarets bistand til Politiet*. Oslo: Arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks, 2016.

Astrup, Søren. "Hjemmeværnschefer advarer: Ubevæbnede soldater er mål i en terrortid."

Politiken, 27. oktober 2016, tilgået 24. november 2016:

<http://politiken.dk/indland/samfund/ECE3445802/hjemmevaernschef-advarer-ubevaebnede-soldater-er-maal-i-en-terrortid/>.

Beckford, Martin. "Revealed: Secret plan to put 5.000 heavily armed soldiers on streets of Britain to fight jihadis in an event of a terror attack. *Daily Mail*, 25. juli 2015, tilgået 24. november 2016: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3174590/Secret-plan-5-000-heavily-armed-troops-streets-Britain-fight-jihadis-event-terror-attack.html>.

Beckford, Martin. "400 soldiers patrol Heathrow amid terror fears", *Daily Mail*, 11. februar 2003, tilgået 20. december 2016: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-160010/400-soldiers-patrol-Heathrow-amid-terror-fears.html>;

Beredskabsstyrelsen. *Retningslinjer for Indsatsledelse*. Birkerød: Beredskabsstyrelsen, 2013.

Bigo, Didier. "When Two Becone One: Internation and External Securitisation in Europe." i *International Relations Theory and The Politics of European Integration*, eds. Morten Kelstrup og Michael Williams, 171-204. London: Routledge, 2000.

Bønsing, Sten. *Almindelig Forvaltningsret: Lærebog for Statskundskab*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016.

Cabinet Office. *Departments Responsibilities for Planning, Response, and Recovery from Emergencies*. London: Cabinet Office, 2009.

Chrisafis, Angelique. Thousands of troops on Paris streets, but are they France's new Maginot line? *The Guardian*, 15. april 2016, tilgået 24. november 2016:

<https://www.theguardian.com/world/2016/apr/15/paris-attacks-operation-sentinelles-soldiers-patrolling-streets-france-safer>.

Conseil Constitutionnel. *Code de la défense*.

Conseil Constitutionnel. *Code de la sécurité intérieure*.

Conseil Constitutionnel. *Code général des collectivités territoriales*.

Conseil Constitutionnel. *La Constitution du 4 octobre 1958*.

Conseil Constitutionnel. *Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*.

Conseil Constitutionnel. *Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946*.

Daily Mail. "400 soldiers patrol Heathrow amid terror fears." Daily Mail, 11. februar 2003, tilgået 24. november 2016: <http://www.standard.co.uk/news/450-troops-guard-heathrow-7223734.html>.

Davenport, Justin og Humfrey Hunter. "450 troops guard Heathrow." *Evening Standard*, 11. februar 2003, tilgået 24. november 2016: <http://www.standard.co.uk/news/450-troops-guard-heathrow-7223734.html>.

Developments, Concepts and Doctrine Centre. *Operations in the UK: The Defence Contribution to Resilience – Joint Doctrine Publication 02*. London: Developments, Concepts and Doctrine Centre, 2007.

Folketinget. "Aktstykke 146." *Folketingstidende E*. København: Folketinget, 2015, tilgået 20. december 2016: http://www.folketingstidende.dk/RIpdf/samling/20142/aktstykke/aktstk146/20142_Aktstk_af_gjort146.pdf.

Folketingets Forsvarsudvalg. *FOU Alm. del, endeligt svar på spørgsmål 109*. København: Forsvarsudvalget, 2015.

Folketingets Forsvarsudvalg. FOU Alm. del, svar på spørgsmål 269. København: Forsvarsudvalget, 2009.

Forligspartierne. *Aftale på forsvarsområdet 2013-2017*. København: Forligspartierne, 2012.

Forsvaret. "Almindelig Hjælp til Politiet." *Hærens Uddannelsesprogram 2016, 'Læringsplan HBU 1041*.

Forsvarets Efterretningstjeneste. *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2014*. København: Forsvarets Efterretningstjeneste, 2014.

Forsvarets Efterretningstjeneste. *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2015*. København: Forsvarets Efterretningstjeneste, 2015.

Forsvarsdepartementet. *Instruks om Forsvarets bistand til politiet*. FOR-2012-06-22-581.

Forsvarsdepartementet. *Lov om Heimevernet (hermevernloven)*. LOV-1953-07-17-28.

Forsvarsdepartementet. *Lov om Kystvakten (kystvaktloven)*. LOV-1997-06-13-42.

Forsvarsdepartementet. *Lov om politimyndighed i det militære forsvar*. LOV-1988-05-20-33.

Forsvarsministeriet. *Bekendtgørelse om forsvarets varetagelse af politimæssige opgaver til søs*, BEK nr. 1778 af 10. marts 2008.

Forsvarsministeriet. *Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. (Forsvarsloven)*. LOV nr 122 af 27. februar 2001.

Forsvarsministeriet. *Lovbekendtgørelse af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-loven)*, LBK nr. 1 af 4. januar 2016.

Forsvarsministeriet. *Militær retsplejelov*. LOV nr. 531 af 24. juni 2005.

Forsvarsministeriet. *Militær straffelov*. LOV nr. 530 af 24. juni 2005.

Fridberg, Anders. "Forsvaret uddanner beredskabsstyrke." *Forsvaret.dk*, 22. januar 2016, tilgået 24. november 2016:

http://www2.forsvaret.dk/nyheder/nationale_opgaver/Pages/Forsvaretuddannerberedskabsstyrke.aspx.

Friisberg, Katrine. "Uddannelse til grænsekontrol godt i gang." *Forsvaret.dk*, 9. juni 2016, tilgået 24. november 2016:

<http://www.hjv.dk/oe/HJK/nyheder/Sider/Grænsekontrolluddannelse.aspx>.

Gosden, Emily. "Secret plan to deploy 5.000 soldiers on UK streets in wake of major terror attack." *The Telegraph*, 26. juli 2015, tilgået 24. november 2016:

<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/11764301/Secret-plan-to-deploy-5000-soldiers-on-UK-streets-in-wake-of-major-terror-attacks.html>.

Greer, Steven C. "Military Intervention in Civil Disturbances: The Legal Basis Reconsidered." *Public Law* (1983), 573-599.

Guibert, Nathalie. "De plus en plus critiquée l'opération "Sentielle" pourrait changer après l'Euro." *Le Monde*, 9. juni 2016, tilgået 24. november 2016: http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/06/09/de-plus-en-plus-critiquee-l-operation-sentinelles-pourrait-changer-apres-l-euro_4944552_1653578.html.

Head, Michael. "Calling out the troops and the Civil Contingencies Act: Some questions of concern." *Public Law* (2010:4): 340-361.

HM Government. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 – A Secure and Prosperous United Kingdom*. London: HM Government, 2015.

Højesteret, *Højesterets Kendelse afsagt den 13. Oktober 2011 i Sag 120/2011*.

Forfatterens interview ved Developments, Concepts and Doctrine Centre (DCDC).

Jensen, Jørgen Albæk. "Military Law in Denmark." I *European Military Law Systems*, red. George Nolte. Berlin: Walter de Gruyter, 2003.

Joseph, Rosa. *The War Prerogative: history, reform and constitutional design*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

Justis- og beredskapsdepartementet. *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*. Prop. 79. L (2014-2015).

- Justis- og beredskapsdepartementet. *Lov om politiet (politiloven)*. LOV-1995-08-04-53.
- Justitsministeriet. *Bekendtgørelse af lov om rettens pleje (Retsplejeloven)*. LBK nr. 1257 af 13. oktober 2016.
- Justitsministeriet. *Bekendtgørelse om lov om politiets virksomhed (Politiloven)*. LBK nr. 956 af 20. august 2015.
- Justitsministeriet. *Bekendtgørelse om politiets anvendelse af visse magtmidler mv. (Magtbekendtgørelsen)*. BEK nr. 978 af 21. september 2004.
- Justitsministeriet. *Lovbekendtgørelse af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET-loven)*. LBK nr. 1600 af 19. december 2014.
- Justitsministeriet. Retsudvalget, 2009-10, alm. Del, Svar på Spørgsmål 163. 4. december 2009, tilgået 19. december 2016:
<http://www.ft.dk/samling/20091/almDEL/reu/spm/163/index.htm>
- Jyllands Posten. "Regeringen slår fast: Hjemmeværnet bliver ikke bevæbnet", *Jyllands Posten*, 5. november 2016, tilgået 20. december 2016: <http://jyllands-posten.dk/politik/ECE9127738/regeringen-slaar-fast-hjemmevaernet-bliver-ikke-bevaebnet/>.
- Jörg Gerkrath. "Military Law in France." I *European Military Law Systems*, red. George Nolte. Berlin: Walter de Gruyter, 2003.
- Jørgensen, Lea Hovmand. "Politiforening om bevæbnet hjemmeværn: "Det er starten på en militærstat." *DR*, 5. november 2016, tilgået 24. november 2016:
<http://www.dr.dk/nyheder/indland/politiforening-om-bevaebnet-hjemmevaern-det-er-starten-paa-en-militaerstat>.
- La Délégation à l'information et à la communication de la défense. *Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population*. Paris: Ministre de la Défense, 2016.
- La République Française. "Question écrite n° 02915 de M. Jean Louis Masson.", *Le Journal officiel de La République Française*, 2. Januar 2003, tilgået 19. December 2016:
<http://www.senat.fr/questions/base/2002/qSEQ021002915.html>
- Lazard, Violette. "Bataclan : pourquoi la police et l'armée n'ont pas pu intervenir ensemble." *L'Obs*, 9. maj 2016, tilgået 24. november 2016: <http://tempsreel.nouvelobs.com/attentats-terroristes-a-paris/20160506.OBS9964/bataclan-pourquoi-la-police-et-l-armee-n-ont-pas-pu-intervenir-ensemble.html>.
- Lidegaard, Martin. *Beslutningsforslag B123: Forslag til Folketingsbeslutning om yderligere dansk militært bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL*. København: Udenrigsministeriet, 2014.

Luc, Jean-Noël og Frédéric Médard. *Histoire et Dictionnaire de la Gendarmerie: De la marche à nos jours*. Paris: Ministère de la défense, 2013.

MacAskill, Ewen. "British army reluctant to post troops on UK streets after terror attacks." *The Guardian*, 26. juli 2016, tilgået 24. november 2016: <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/jul/26/british-army-reluctant-post-troops-uk-terror-attack>.

McAuley, James. "In France, are soldiers out of Eiffel Tower and the Louvre really worth it?" *Washington Post*, 4. juni 2016, tilgået 24. november 2016: https://www.washingtonpost.com/world/europe/in-france-are-soldiers-outside-the-eiffel-tower-and-the-louvre-really-worth-it/2016/06/04/e542f600-2524-11e6-b944-52f7b1793dae_story.html;

Ministère de la Defense. "Sentinelle: point de situation au 07 janvier 2016." *Ministère de la Defense*. 7. januar 2016, tilgået 19. December 2016: <http://www.defense.gouv.fr/operations/actualites/sentinelle-point-de-situation-au-07-janvier-2016>.

Ministère de la défense. *Défense et Sécurité nationale – Le livre blanc*, 2008. Paris: Odile Jaocb/La Documentation Française, 2008.

Ministère de la défense. *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*, 2013. Paris: Odile Jaocb/La Documentation Française, 2008.

Ministry of Defence. *Policy paper: 2015 to 2020 government policy: Military Aid to the Civil Authorities for activities in the UK*. London: Ministry of Defense, 2016.

Pedersen, Jørgen Fried. "Aktionsstyrken – de første 10 år." *Politihistorisk Selskab, Årsskrift (2007)*: 79-90.

Regeringen. *Aftale om finansloven for 2017: Et trygt Danmark med bedre velfærd*. København: Regeringen, 2016.

Regeringen. *Et stærkt værn mod terror*. København: Justitsministeriet, 2015.

Regjeringen. *Kampkraft og bærekraft – langtidsplan for forsvarssektoren*. Prop. 151 S (2015-2016).

Reuters. "Attentats de Paris: des familles s'interrogent sur le rôle des militaires au Bataclan." *Le Figaro*, 16. september 2016, tilgået 24. november 2016: <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2016/09/16/97001-20160916FILWWW00199-attentats-de-paris-des-familles-s-interrogent-sur-le-role-des-militaires-au-bataclan.php>.

Reuters. "Paris attacks: France mobilises 115.000 security personnel." *BBC*, 17. November 2015, tilgået 24. november 2016: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34840699>.

Revsbech, Karsten, Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen og Søren Højgaard Mørup. *Forvaltningsret: Almindelige emner*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016.

Rigspolitiet. *Evaluering af myndighedsindsatsen forud for og i forbindelse med terrorhændelserne den 14. og 15. februar 2015 i København*. København: Rigspolitiet, 2015, tilgået 14. december 2016:

<http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2015/Evaluering.pdf>

Rigspolitiet. *Uddannelse af medarbejdere fra hjemmeværnet i forbindelse med grænsekontrol*. København: Rigspolitiet, 2015.

Ritzau. "Regeringen slår fast: Hjemmeværnet bliver ikke bevæbnet." *Jyllands-Posten*, 5. november 2016, tilgået 24. november 2016: <http://jyllands-posten.dk/politik/ECE9127738/regeringen-slaar-fast-hjemmevaernet-bliver-ikke-bevaebnet/>.

Secher, Mikkel. "Danskerne skal forberede sig på at møde bevæbnede soldater på gaden, hvis det står til et politisk flertal uden om regeringen." *DR*, 11. april 2016, tilgået 8. december 2016: <http://www.dr.dk/nyheder/politik/flertal-vil-lade-forsvaret-bevogte-mulige-terrormaal>.

Statsministeriet. *Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror*. København: Statsministeriet, 2005.

Stevnsborg, Henrik. "Blurring Boundaries." I *Kriminalistiske pejlinger: Festskrift til Fleming Balvig*, red. Britta Kyvsgaard, Jørn Vestergaard, Lars Holmberg og Thomas Elholm. København: Djøf Forlag, 2015.

Stevnsborg, Henrik. *Politi 1682-2007*. Frederiksberg: Samfundslitteratur, 2010.

Strong, James. "Interpreting the Syria vote: parliament and British foreign policy." *International Affairs* 91(5): (2015), 1123-1139.

Strong, James. "Why parliament now decides on war: tracing the growth of the parliamentary prerogative through Syria, Libya and Iraq." *British Journal of Politics and International Relations*, 17 (2015): 604-622.

Sørensen, Iben. "Kompagnichef: Folk var ikke trygge." *Berlingske*, 6. december 2015, tilgået 22. november 2016: <http://www.b.dk/nationalt/kompagnichef-folk-var-ikke-trygge>.

Tenenbaum, Élie. "La Sentinelle égarée? L'armée de Terre face au terrorisme." *L'Institut français des relations internationales*, juni 2016, tilgået 19. december 2016: <https://www.ifri.org/en/publications/etudes-de-lifri/focus-strategique/sentinelle-egaree-larmee-de-terre-face-terrorisme>

The National Archives. *The Bill of Rights 1689: An Act declaring the Rights and Liberties of the Subject, and settling the Succession of the Crown*. London: 1689.

The Stationery Office. *Civil Contingencies Act 2004*.

The Stationery Office. *Criminal Law Act 1967*.

The Stationery Office. *Emergency Laws (Repeal) Act 1959*,

The Stationery Office. *Emergency Powers Act fra 1964*.

The Stationery Office. *Police and Criminal Evidence Act 1984*.

The Stationery Office. *The Defence (Armed Forces) Regulations 1939*

Thiis, Elisabeth. "K-formand farer i flæsket på kollega: Jeg er dybt rystet over dig!" *TV 2*, 11. april 2016, tilgået 8. december 2016: <http://nyheder.tv2.dk/politik/2016-04-11-k-formand-farer-i-flaesk-et-paa-kollega-jeg-er-dybt-rystet-over-dig>.

Thomstad, André Berg. "Terrorangrebet i Oslo: Forsvarets håndhevelsesbistand og samarbeid med Oslo-politiet etter 22. Juli." *Oslo Files on Defence and Security* (2016:2).

Watt, Nicholas. "David Cameron highlights military role in UK readiness for Paris-style attacks." *The Guardian*, 12. januar 2015, tilgået 24. november 2016: <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/jan/12/cameron-intelligence-uk-response-terror-paris-shootings>.

Whitehead, Tom. "Paris attacks: Special forces on UK streets amid fears Britain could be next target for Isil." *The Telegraph*, 16. november 2015, tilgået 19. december 2016: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/terrorism-in-the-uk/11995716/Paris-attacks-Britain-on-security-alert-in-wake-of-terror-attacks.html>.

22. juli-kommisjonen. "Rapport fra 22. Juli-kommisjonen." *Norges offentlige utredninger*, 2012: 14. Oslo: Departmenternes servicesenter, Informasjonsforvaltning, 2012