

# Høring – Politiets bruk av maktmidler

Det vises til departementets høringsbrev av 19. desember 2022 hvor Maktmiddelutvalgets rapport sendes på høring med frist til 28. april d.å. Høringsuttalelsen fra Politiets Fellesforbund (PF) er delt inn i fire hoveddeler:

- I. Mandatet og høringsbrevet
- II. Generelt om Maktmiddelutvalgets rapport, og særlig om behandlingen av rettslige rammer.
- III. Spørsmålet om generell bevæpning.
- IV. Andre spørsmål drøftet av utvalget, herunder inngrep mot barn og andre særlig sårbare grupper.

Den mest omfattende delen av høringsuttalelsen er naturlig nok knyttet til spørsmålet om generell bevæpning.

## I. Mandatet, høringsbrevet og «elefanten i rommet».

Når man leser mandatet av 22. februar 2022, slik det er gjengitt i rapporten side 15-16, er det vanskelig å få et klart bilde av hva som var departementets siktemål med opprettelsen av Maktmiddelutvalget. Det er således symptomatisk at utvalget bruker dobbelt så stor plass på å tolke mandatet, som selve mandatet utgjør. PF kan i det alt vesentlige gi sin tilslutning til den fortolkningen som utvalget har lagt til grunn. Etter dette inneholder mandatet to forholdsvis enkle og atskilte problemstillinger:

- Foreligger det nytt kunnskapsgrunnlag eller endringer i den faktiske situasjonen som tilsier at spørsmålet om generell bevæpning av norsk politi bør vurderes annerledes enn det bevæpningsutvalget gjorde i NOU 2017:9?
- Bør det i politiloven gis en særlig regulering av forholdsmessighetsvurderingen ved inngrep som rammer eller påvirker barn (jf. Grunnloven § 104), og eventuelt også andre særlig sårbare grupper?

PF har vanskelig for å forstå at det ikke var mulig å formulere disse problemstillingene vesentlig klarere enn det som fremgår av mandatet. Når vi finner grunn til å ta opp dette, er det fordi høringsbrevet etterlater en begrunnet mistanke om at det ikke er departementets evne til å formulere problemstillingene det har skortet på, men tvert imot viljen til i klartekst å adressere problemstillingen om generell bevæpning. Selv om rapporten omhandler to forskjellige problemstillinger, er det trolig dekkende å si at ca. 90% av rapporten på over 200 sider omhandler ulike temaer med relevans for spørsmål om generell bevæpning. Om dette spørsmålet er det også en forholdsvis skarp dissens (5/3) i utvalget. Til tross for dette er spørsmålet om generell bevæpning ikke nevnt med ett ord i høringsbrevet, som i sin helhet omhandler ulike muligheter for i politiloven å fremheve de særlige hensyn som gjør seg gjeldende ved inngrep mot barn. Selv om dette selvsagt er et viktig tema, er det mer et spørsmål om å tydeliggjøre normer og krav som allerede er gjeldende rett, j. Grunnloven § 104 og menneskerettsloven § 2 nr. 4 og FNs barnekonvensjon av 20. november 1989 særlig art. 3. Spørsmålet om norsk politi generelt skal være bevæpnet, er imidlertid et spørsmål av stor prinsipiell og politisk betydning, og som i alle fall de siste ti årene har stått på agendaen og vært et av de mest sentrale og omdiskuterte spørsmålene i etaten. At

departementet da i høringsbrevet ikke signaliserer noe om hva de vil at høringsinstansene særlig bør vurdere og uttale seg om, er mildt sagt overraskende. Sett fra PF sitt ståsted gir dette en ganske begrunnet mistanke om at spørsmålet om generell bevæpning for departementet behandles som den velkjente språklige metaforen «elefanten i rommet»; dvs. at et ekstremt åpenbart problem blir ignorert fordi det er ubehagelig å diskutere det. En slik holdning fra det departementet som etter politiloven § 15 første ledd første punktum er etatens øverste ledelse, og hvis oppgave bl.a. primært «består i å utvikle de overordnede linjer i form av strategier og planer, forberedelse av lovendringer og å ivareta ta regelutvikling, ...»<sup>1</sup>, etterlater hos PF atskillig bekymring for den videre oppfølgingen av Maktmiddelutvalgets rapport.

På ett punkt er mandatet helt klart, nemlig at utvalgets arbeid ikke skulle ta mer enn seks måneder. Som PF kommer tilbake til, og som utvalget også fremhever flere steder, har dette ledet til at det er relevante kilder, materiale og problemstillinger som det ikke har vært tid til å gå inn på. Selv om utvalgets tidsfrist nå åpenbart «er snøen som falt i fjor», finner PF likevel grunn til å nevne at vi har vanskelig for å se at det verken i den faktiske eller politiske situasjonen forelå noe hasteelement.

## II. Rapporten generelt, og særlig om de rettslige rammene

Slik PF ser det, har Maktmiddelutvalget i løpet av den forholdsvis korte tiden det har hatt til rådighet, fremskaffet og drøftet et omfattende og viktig nytt kunnskapsmateriale. Selv om det hefter metodiske svakheter ved noe av materialet (utvalgsleders spørreundersøkelse), er det vår oppfatning at totaliteten gir et solid grunnlag for den konklusjonen som flertallet har kommet fram til i bevæpningsspørsmålet. Vi kommer nærmere tilbake til enkelthetene nedenfor i III.

Maktmiddelutvalget har flere steder i rapporten, bl.a. pkt. 4.7 side 49-50, fremhevet at de ikke er et lovutvalg. Men siden utredningen først og fremst omhandler politiets adgang til å foreta inngrep overfor borgerne ved bruk av makt, har det vært nødvendig for utvalget å redegjøre for de rettslige rammene som normeringer og praksis må holde seg innenfor, jf. rapportens kapittel 4 om gjeldende rett. Når det gjelder materialet som utvalget har innhentet vedrørende praksis og nytt kunnskapsgrunnlag, har rapporten både i teksten, fotnoter og i kildeoversikten i kap. 12, omfattende henvisninger til hva man har bygget på. Når det derimot gjelder de rettslige rammene inneholder rapporten, med ett unntak (note 21 og 22 på side 42), verken i teksten eller kildeoversikten noen dokumentasjon på at utvalget har forholdt seg til, eller vært kjent med nyere relevant juridisk litteratur.

I *Mestad og Michalsen* (red): Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020<sup>2</sup> er det gitt omfattende og oppdaterte behandlinger av kravene som følger av legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113, retten til liv og forbudet mot tortur i Grunnloven § 93 og vern av barn i Grunnloven § 104, av henholdsvis professorene Jan Fr. Bernt, Jørn Jacobsen og Trude Haugli. Sistnevnte har behandlet kravet om barns beste også i kapittel 3 i *Høstmælingen, Kjørholt og Sandberg* (red): Barnekonvensjonen- Barns rettigheter i Norge.<sup>3</sup> Når det spesifikt gjelder legalitetsprinsippet på det politisære

---

<sup>1</sup> Myhrer: Politiloven – Lovkommentar side 242. (Universitetsforlaget 2022)

<sup>2</sup> Universitetsforlaget 2021.

<sup>3</sup> 4. utg. Universitetsforlaget 2020.

området, er dette omfattende behandlet i *John Reidar Nilsen: Politirett og rettsstat*<sup>4</sup> kapittel 5 og i *Kai Spurkland: Forsvarets bistand til politiet*<sup>5</sup> kapittel 4. Nilsen behandler i kapittel 13 også «nødverge som hjemmelsgrunnlag for politiets polisære inngripende myndighet», og som alle fall ville gitt perspektiver til utvalgets behandling av dette spørsmålet, jf. pkt. 4.2.3. og pkt. 4.7. I og med at utvalget i stor grad behandler «den spisse enden» av politiets maktmiddelbruk, hadde det også vært naturlig at man forholdt seg til *Ragnar L. Auglend: Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*.<sup>6</sup> Med de sentrale rammene som følger av politilovens § 6 er det også overraskende at verken det politirettslige standardverket *Auglend og Mæland: Politirett*<sup>7</sup>, særlig kap. 7, *Steinar Fredriksen: Ro, orden og frihet*<sup>8</sup> eller *Myhrer: Politiloven – Lovkommentar*<sup>9</sup> side 59-76, er nevnt. Med den sentrale plass som bruk av skytevåpen inntar i rapporten, var det også grunn til å vente at utvalget viste at de kjente til *Myhrer: Våpeninstruks for politiet – Kommentirutgave*.<sup>10</sup> I og med at utvalget har sett på bruk av maktmidler generelt, ville det trolig også vært nyttig de hadde forhold til behandlingen av de rettslige rammer for det maktmiddel som politiet trolig bruker aller mest, nemlig håndjern, jf. *Myhrer: Bastet og bundet – Rettslige rammer for bruk av håndjern*.<sup>11</sup> Utvalget ville her sett at behovet for bedre statistikk (side 11-15), bruk håndjern overfor barn og andre sårbare grupper (side 70-75) og de menneskerettslige rammer om umenneskelig eller nedverdiggende behandling» i EMK art. 3 (side 140-160) er behandlet.

Mangelen som er påpekt ovenfor kan trolig i stor grad forklares ved en kombinasjon av utvalgets sammensetning, og ikke minst den tidsrammen som ble gitt for arbeidet. Uansett årsak, er det imidlertid PFs oppfatning at denne mangelen har svekket den autoriteten Maktmiddelutvalgets rapport ellers kunne ha fått. Når vi likevel ikke går nærmere inn på dette, skyldes det dels at dette i begrenset grad har influert på de forslagene og konklusjoner utvalget har landet på, og dels at det åpenbart er andre høringsinstanser som er nærmere til å kommentere dette.

### III. Generell bevæpning

#### 1. Utgangspunktet

Maktmiddelutvalgets oppgave har vært å fremskaffe og vurdere nytt kunnskapsgrunnlag i perioden fra 2017 og frem til i dag, som er av betydning for spørsmålet om generell bevæpning, men at det for øvrig skulle «bygge videre på» Bevæpningsutvalgets utredning. Maktmiddelutvalget har forstått dette slik «at det også er rom for å utfordre Bevæpningsutvalgets vurderinger og konklusjoner, hvis det nye kunnskapsgrunnlaget gir grunn til dette», jf. rapporten side 17.

I denne forbindelse er det etter PFs oppfatning grunn til å understreke at det heller ikke i 2017 var noen allmenn og udiskutabel oppfatning og tilslutning til at norsk politiet ikke skulle være generelt bevæpnet. Trolig er det mer treffende å si at den allmenne oppfatning befant seg «på vippen». Se her PHS Forskning 2020:3: Med eller uten våpen,

---

<sup>4</sup> Gyldendal 2022.

<sup>5</sup> Universitetsforlaget 2021.

<sup>6</sup> Gyldendal Juridisk 2016.

<sup>7</sup> Gyldendal Juridisk 3. utg. 2016.

<sup>8</sup> Gyldendal Juridisk 2015.

<sup>9</sup> Universitetsforlaget 2022.

<sup>10</sup> Universitetsforlaget 2. utg. 2020.

<sup>11</sup> Universitetsforlaget 2. utg. 2022.

om innbyggernes holdninger til rutinemessig bevæpning av politiet. Spørreundersøkelsen som denne rapporten er basert på er gjennomført i uke 36 i 2017, jf. side 11. Resultatet av denne viste av 46 % var for generell bevæpning, 49% mot og 5 hadde ikke tatt standpunkt, jf. side 15. Forskningsrapporten (side 26-28) viser også at standpunktet til bevæpning, i ganske stor grad er et holdningsspørsmål som påvirkes av bl.a. bekymring knyttet til samfunnsfenomener, tillit og verdiorientering. Slike forhold vil selvsagt også gjøre seg gjeldende for medlemmer i offentlig utvalg og påvirke hvordan de vurderer og vektet de ulike omstendigheter som taler for eller imot generell bevæpning. I denne forbindelsen er det grunn til å minne om at det var tunge høringsinstanser med særlig innsikt i bevæpningsspørsmålet som ikke delte Bevæpningsutvalgets vurderinger og konklusjoner, bl.a. Riksadvokaten, Politiets sikkerhetstjeneste og Oslo politidistrikt.

PF og etatens tjenestepersoner har i flere år gått inn for generell bevæpning. Med utgangspunktet i den «vippeposisjonen» man åpenbart befant seg i i 2017, bør de erfaringene og det nye kunnskapsmaterialet som Maktmiddelutvalget har beskrevet og fremskaffet, etter PFs oppfatning innebære at vurderingen nå ganske klart må vippe i favør av generell bevæpning.

## 2. Hvor sivilt preget og ubevæpnet?

I bevæpningsdebatten fremholdes det gjerne at en beslutning om generell bevæpning vil innebære et markant brudd med grunnprinsippet nr. 2 formulert av Politirulleutvalget i NOU 1981:35 (side 75), om at «politiet skal ha et sivilt preg», jf. bl.a. mindretallet på side 213. PF er selvsagt enig i at en beslutning om generell bevæpning, vil innebære et prinsipielt og kvalitativt viktig skille. Men i debatten er det også viktig å reflektere over hva den faktiske eller kvantitative forskjellen vil være.

Basert på Politirulleutvalget utredning er politiets sivile preg knyttet til to ulike forhold: Dels med hvilken bekledning, utstyr og taktikk politiet møter publikum i den operative tjenesten, og dels at politiet også har andre «sivile» forvaltningsoppgaver. Når det gjelder denne siste siden av det sivile preget, har situasjonen ikke endret seg vesentlig siden Politirulleutvalget avga sin innstilling. Politianalysen i NOU 2013:9 forslo riktig nok at politiets sivile oppgaver i stor grad skulle overføres til andre (side 84-86), men som det fremgår av Politimeldingen i Meld St. 29 (2019-2020) side 34, har dette i liten grad blitt fulgt opp.

Når det derimot gjelder hvordan politiet møter publikum i den operative tjenesten, har det skjedd atskillig på de 40 årene som har gått siden grunnprinsippene ble utformet. Det visuelle inntrykket av den uniformerte tjenestepersonen har endret seg vesentlig, slik fotografiene nedenfor viser.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Bildet til venstre er et redigert utsnitt av forsiden til NOU 1981:35, og bildet til høyre er et utsnitt av et illustrasjonsfoto benyttet i Politiets årsrapport 2022.

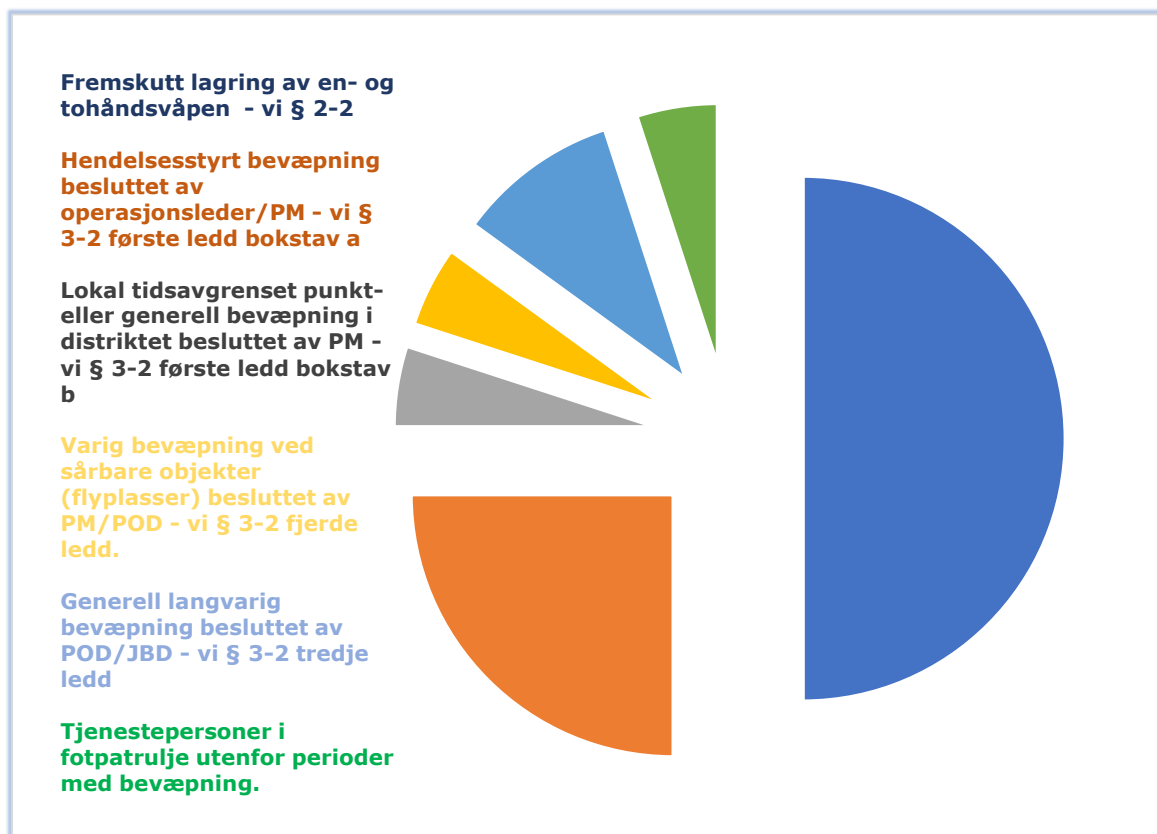


Da Politirulleutvalget utformet prinsippet om sivilt preg, var spørsmålet om bevæpning ikke med i diskusjonen. Problemstillingen var bl.a. knyttet til antall tjenestepersoner som ble satt inn, og om de var utstyrt med køller, håndjern og verneutstyr (NOU 1981:35 side 75). Som illustrasjonsfotoene ovenfor viser, har både uniformen og ikke minst det utstyret som tjenestepersonene rutinemessig er utstyrt med, endret seg betydelig. Den såkalte «riggen» inneholder i dag bl.a. håndjern, teleskopbatong og pepperspray. Om ikke lenge vil den også inneholde elektrosjokkvåpen.

På begynnelsen av 1980 synes det, som nevnt, ikke å ha vært en aktuell problemstilling å knytte spørsmålet om bevæpning til prinsippet om sivilt preg. Dette ble imidlertid gjort St. meld. nr. 42 (2004-2005) om Politiets rolle og oppgaver, hvor det på side 72 heter at «En ubevæpnet politi- og lensmannsetat underbygger etatens sivile preg». Det kan derfor være av interesse å se på «hvor ubevæpnet» politiet er i dag, sammenliknet med da prinsippet ble uformet på begynnelsen av 1980-tallet.

På begynnelsen av 1980-tallet gjaldt Våpeninstruksen av 1. mars 1962 med senere endringer. Den overveiende hovedregel var at politiets skytevåpen ble oppbevart på politikammeret. Det var også åpnet for en fremskutt lagring av enhånds skytevåpen i politiets kjøretøyer, men bortsett fra enkelte patruljer i de aller største byene, ble denne adgangen i stor grad bare benyttet i perioder med særlig stor risiko for væpnet ran. F.eks. i førjulstiden da forretningene etter åpningstid måtte frakte store kontantsummer til bankene. Basert på konkrete hendelser ble det selvsagt også på denne tiden foretatt væpnede utrykninger, men instruksen av 1962 inneholdt ingen krav om innberetning og statistikkføring. Basert på tallene fra begynnelsen av 1990-tallet, er det imidlertid grunn til å tro tallet ikke i vesentlig grad oversteg 5-600 pr år. Dvs. ca. 1/20 av dagens antall. Et forsiktig (og noe usikkert) anslag er at når publikum på begynnelsen av 1980-tallet kom i direkte kontakt med en politipatrulje, var denne i 95% av tilfellene uten umiddelbar tilgang til skytevåpen.

Hvordan forholder dette seg hvis vi går vel 35-40 år fram i tid, og ser på perioden fra 2015 og fremover. Figuren nedenfor er bare utarbeidet til illustrasjon og til hjelp for tanken, og er derfor ikke basert på faktiske tall og pretenderer heller ikke å gi uttrykk for et korrekt mengdemessig forhold.



I flertallet at de tilfeller hvor publikum kommer i direkte kontakt med politiet, vil de enten ta kontakt med eller bli kontaktet av tjenestepersoner i en bilpatrolje. Disse vil i dag ha obligatorisk fremskutt lagring av både enhånds- og tohånds skytevåpen i bilene, jf. våpeninstruksen § 2-2 første ledd. I figuren ovenfor er dette illustrert med den mørkeblå halvsirkelen til høyre.

Folketallet i Norge har siden 1980 og frem til i dag, økt fra ca. 4 mill. til ca. 5.5.mill. Tallet på konkrete hendelsesbegrunnede væpnede utrykninger (våpeninstruksen § 3-2 første ledd bokstav a) har i samme periode økt fra et sted mellom 500-1000 til ca. 10.000 pr. år. Uttrykt i bevæpnede utrykninger pr. 1000 innbygger gir dette en økning fra under 2 til ca. 18. Altså reelt sett mer enn ni ganger så mange. Når dette sammenholdes med at ca. 82% av befolkningen i dag bor i tettbygde strøk, mens andelen rundt 1980 var i underkant av 70%, er det grunn til å anta at en vesentlig større andel av befolkningen i dag, i en eller annen rolle eksponeres for slike væpnede utrykninger. I figuren ovenfor markert med det oransje feltet.

Den grå sektoren ovenfor illustrerer situasjoner hvor politimesteren beslutter bevæpnet polisiær tilstedeværelse ved tidsavgrensede arrangementer. Gjerne fordi arrangementets art, eller antallet eller posisjonen til de tilstedeværende, krever en slik beskyttelse, jf våpeninstruksen § 3-2 første ledd bokstav b. Utdeling av Nobels fredspris og Norway Cup kan tjene som eksempel.

Adgangen til permanent bevæpning ved sårbare objekter etter våpeninstruksen § 3-2 fjerde ledd er markert med gult «kakestykke». Denne adgangen benyttes i dag hovedsakelig ved de to største flyplassene, Oslo Gardermoen og Bergen Flesland. Tatt i betraktning at det på disse flyplassene i et normalår passerer til sammen ca. 35 mill.

passasjerer, er det likevel ingen ubetydelig andel av befolkningen som kan bli eksponert for denne bevæpningen.

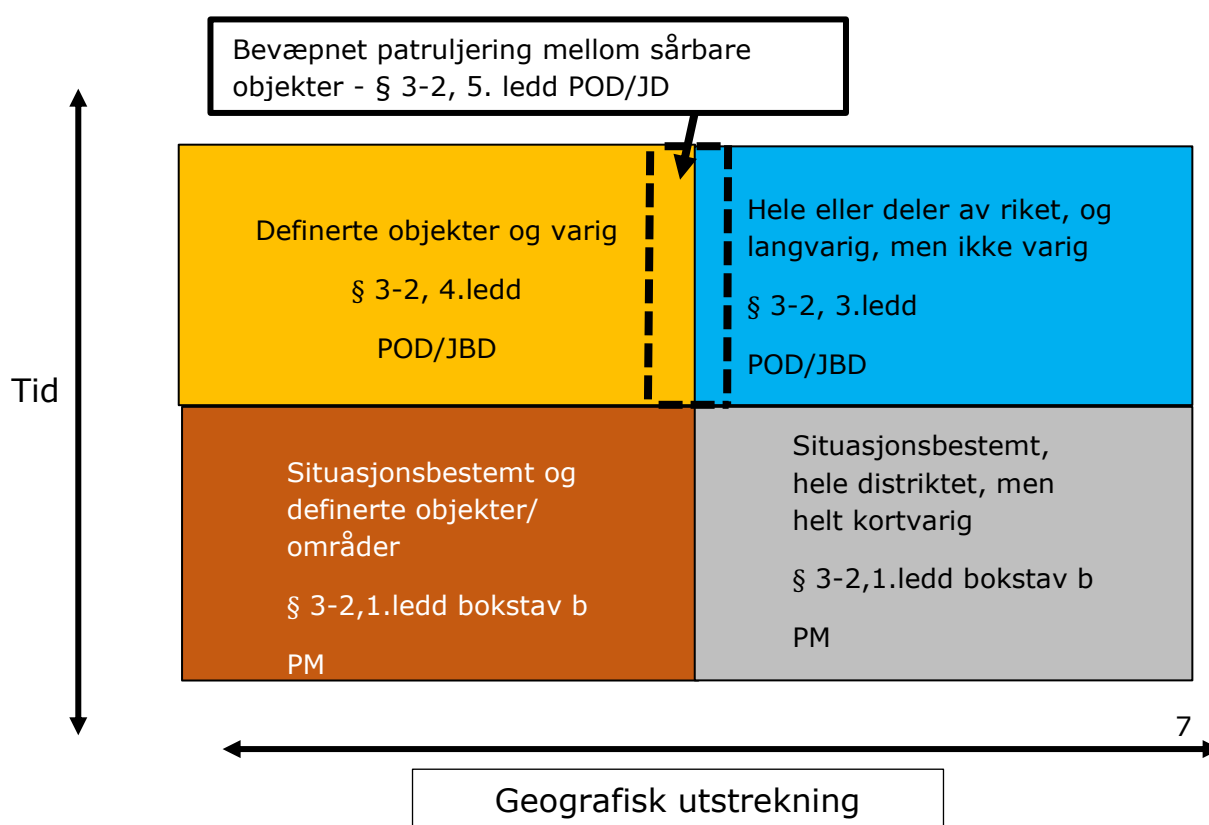
Det lyseblå feltet illustrerer den langvarige, men likevel tidsavgrensede generell bevæpning som Politidirektoratet kan beslutte etter våpeninstruksen § 3-2 tredje ledd. Basert på de tallene som Maktmiddelutvalget har fremskaffet, utgjør disse bevæpningsperioden omtrent 30 % av tiden etter 2015.

Skulle man i løpet av årene etter 2015 i det offentlige rom treffe på en tjenesteperson uten forholdsvis umiddelbar tilgang til skytevåpen, måtte det følgelig være tjenestepersoner i ordinær fotpatrolje utenfor de periodene hvor det var besluttet generell bevæpning. Selv om anslaget er usikkert, er det grunn til å anta at dette neppe utgjør mer enn rundt 5% av publikumskontakten i det offentlige rom. I figuren ovenfor er dette markert med grønt.

Sammenliknet med situasjonen ved grunnprinsippet om «sivilt preg» ble utformet, kan det derfor med atskillig rett sies at bevæpningsgraden er snudd på hodet. Selv om PF fullt ut erkjenner at en beslutning om permanent, generell bevæpning både er prinsipielt, kvalitativt og tjenstlig av stor betydning, viser likevel gjennomgangen ovenfor at betydningen for det sivile preget, er begrenset.

### 3. Overlappende og uhensiktsmessig regelverk

Spørsmålet om generell bevæpning av norsk politi, avgjøres av om det permanent foreligger trusselvurderinger og risiko- og sårbarhetsanalyser som innebærer at dette er påkrevd for å kunne gi befolkningen, objekter eller virksomheter tilstrekkelig beskyttelse. Ser man på de endringene som har funnet sted i reglene (våpeninstruksen § 3-2) om når bevæpning kan skje (og bruken av dem, jf. nedenfor), viser det etter PF oppfatning at en slik situasjon allerede foreligger. En prinsipiell, og etter vårt syn ganske krampaktig, oppfatning hos lovgiver om at norsk politi skal være ubevæpnet, har imidlertid ledet til et ganske uhensiktsmessig regelverk for når det utenfor de konkrete faresituasjonene (våpeninstruksen § 3-2 første ledd bokstav a) er adgang til bevæpning. Regelverket er søkt illustrert grafisk nedenfor.



Som man ser, er variasjonen i bevæpningsadgangen knyttet både til tiden den varer og den geografiske utstrekningen, og beslutningskompetansen endres i stor grad etter de samme kriteriene.

Den bestemmelsen som har eksistert lengst, er den som er angitt i det brune feltet nederst til venstre. Som nevnt ovenfor i III/2, gir denne politimesteren adgang til å beslutte at det skal være væpnet polisier tilstedeværelse ved arrangementer som både er avgrenset i tid og geografisk utstrekning. Eksempler kan f.eks. være arrangementer som Nobelpris-utdeling, åpning av Festspillene i Bergen eller Oljemessen i Stavanger. Vilkaaret er at «trusselvurderinger og tilgjengelig informasjon» gjør dette påkrevd «for å kunne gi personer, objekter eller virksomheter tilstrekkelig beskyttelse». Det følger av ordlyden at adgangen ikke er knyttet til slike konkrete arrangementer som nevnt, og som illustrert med det nederste grå feltet til høyre, må den rent kortvarig også gi politimesteren adgang til å bevæpne hele den operative styrken i distriktet. De aktuelle situasjonene er der hvor det har funnet sted hendelser andre steder i verden som gir grunn til å frykte for gjengjeldelse eller smitteeffekt, jf. *Myhrer: Våpeninstruks for politiet* side 98. Siktemålet er å ivareta nødvendig beredskap inntil Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste har fått anledning til å vurdere om en mer generell bevæpning etter våpeninstruksen § 3-2 tredje ledd skal besluttes.

Bestemmelsen om varig generell bevæpning i hele eller deler av riket, og som er illustrert i det blå feltet øverst til høyre, kom inn i regelverket for å hjemle den langvarige generelle bevæpningen som fant sted fra november 2014 til februar 2016. Kompetansen til å treffe slik bevæpning ligger til Politidirektoratet og Justisdepartementet, og krever av «ut fra risiko- og sårbarhetsanalyser vurdert opp mot politiets oppgaveløsning anses nødvendig for å sette politiet i stand til å kunne avverge eller stanse handlinger som vil være særlig farlig for liv og helse eller viktige samfunnsfunksjoner». Ofte vil beslutningen, i alle fall delvis være begrunnet i at behovet for beskyttelse er knyttet til at politistyrken selv er et sannsynlig mål for angrep. Bevæpningen må alltid være tidsavgrenset, men kan forlenges flere ganger.

En ubegrenset beslutning om bevæpning kan treffes i tilknytning til sårbare objekter, jf. 4.ledd. I dag er bestemmelsen benyttet til permanent bevæpning av tjenestepersoner på Oslo – Gardermoen lufthavn og Bergen – Flesland. Når bestemmelsen ikke er benyttet i større grad, skyldes dette at det stilles et krav om at det skal gjennomføres en ROS-analyse for hvert enkelt objekt, selv om disse ligger med noen få hundre meter. Dette til tross for at sårbarheten jo ikke primært er knyttet til selve objektet, men til de menneskene som beveger seg til å fra dem, jf. *Myhrer: Våpeninstruks for politiet* side 103-104. Som en følge av dette kravet, er heller ikke bestemmelsen i § 3-2 femte ledd benytte, jf. den stiplede firkanten i figuren ovenfor. Etter PFs syn er det vanskelig å forstå kravene om en selvstendig ROS-analyse når objektene ligger i umiddelbar nærhet av hverandre. Trolig er det begrunnet i at en felles ROS-analyse for området der i ulike objektene ligger, ville vist at vi i alle fall for deler av det offentlige rom, har nådd en risikosituasjon hvor permanent, generell bevæpning er påkrevd.

Det følger av foranstående at hvorvidt tjenestepersonene utenfor de konkrete faresituasjonene er bevæpnet, vil variere både over tid, hvor de tjenestegjør og hva tjenesteoppdraget går ut på. Når dette kombineres med at tjenestepersonene skal bevæpne seg for å løse mellom 9-10 000 konkrete væpnede oppdrag pr. år, blir bevæpnet tjeneste preget av mye «av og på» og liten kontinuitet. Når PF har vagt å bruke så vidt mye plass på å illustrere dette, er det fordi det regelverket og den praksis som politiet nå forholder seg til, er uheldig av to grunner:

Væpnede oppdrag er av de vanskeligste og mest utfordrende tjenestepersonene kan bli satt til. Dess mindre tjenestepersonene må tenke på, og dess tryggere og mer



bekvemme de føler seg i situasjonen, dess større er sjansene for at oppdraget løses på en måte som både er gunstigst mulig for den eller de innsatsen er rettet mot, omgivelsene og tjenestepersonene selv. At regelverket i dag innebærer at tjenestepersonene er avhengig av tid og hvor de tjenestegjør, har sterkt varierende erfaring i å bære og opptre bevæpnet, fremmer i liten grad at det innarbeides rutiner som «ligger i ryggmargen», slik at en større grad av den mentale kapasiteten kan benyttes til å løse det konkrete bevæpnede oppdraget.

Men den beskrevne «av og på-bevæpningen» har også klart uheldige sider for oppdrag som ikke gir grunn til væpnet innsats. At man er bevæpnet, krever gjerne både at man nærmer seg og plasserer seg annerledes i forhold til den eller de man skal forholde seg til eller gripe inn mot. For mange tjenestepersoner har spørsmålet om de skal være bevæpnet i tjenesten, med en viss overdrivelse, nærmest variert fra dag til dag. At dette ikke fremmer innarbeiding av gode rutiner, trenger ingen nærmere begrunnelse. Her er det både snakk om rutiner for å verne tjenestevåpenet, noe som tross alt er en slik aktuell risiko at det i 2020 ble gitt en egen straffebestemmelse om dette, jf. straffeloven § 156a. Men det er også aktuelt å innarbeide rutiner som gjør at man ikke unødvendig grad utstråler den økte symbolske makten som følger med det å være bevæpnet.

Slik PF ser det, bidrar det konglomerat av bevæpningsregler, og den manglende kontinuitet, og av-og-på-bevæpningen som følger med dette, til en praksis som trolig er mer belastende og skaper større risiko, enn det som vil følge med en permanent, generell bevæpning.

## 4. Kunnskapsgrunnlag som underbygger behovet for generell bevæpning

### 4.1. Innledning

Som vist ovenfor i III/2 og 3, har samfunnsutviklingen medført at politiet både i uniformering, det utstyret de rutinemessig bærer med seg, og gjennom tilgangen til, og adgangen til å bevæpne seg med skytevåpen, har beveget seg ganske langt vekk fra det, etter PFs oppfatning, idylliserte sivilt pregede og uspesialiserte politiet som Politirolleutvalget så for seg for 40 år siden.<sup>13</sup> På samme måte som flertallet i Maktmiddelutvalget, er PF av den oppfatning at det kunnskapsgrunnlaget man i dag har tilgang til, utvilsomt tilsier at man nå bør treffe en beslutning om at norsk politi generelt skal være bevæpnet i operativ tjeneste. Vi vil nedenfor særlig fremheve fem forhold: trusselsituasjonen (4.2.), tjenestepersonenes oppfatning (4.3.), bevæpningsnivået siden 2015 (4.4.), den faktiske bruken av skytevåpen siden 2017 (4.5.) og forholdet mellom trussel med skytevåpen og avfyrte skudd (4.6.).

### 4.2. Trusselsituasjonen

For spørsmålet om generell bevæpning, er det utvilsomt trusselsituasjonen som er av størst betydning. Det er naturlig å dele dette i tre: Terror (rapporten pkt. 7.7.), psykisk syke (rapporten pkt. 7.6) og gjenoppgjør.

En grunnleggende svakhet ved Bevæpningsutvalgets utredning fra 2017 var at den i det alt vesentlige betraktet hendelser av *terror* som en enhet, og i liten grad vektla hvilke former terrorhandlingen hadde. Det sier seg selv at så lenge terrorhandlingen i Europa i

---

<sup>13</sup> Se til illustrasjon en artikkel fra utvalgsmedlemmet professor Nils Christie: *Hva slags politi bør vi ha?* inntatt i Lov og frihet – Festskrift til Johs. Andenæs, (Universitetsforlaget 1982) side 81-89. Lest i dag er det lett å se at synspunktene er preget av samfunnsforhold som ugjenkallelig er forbi,- og som kanskje allerede var det da politirollemeldingen ble avgitt i 1981.

all hovedsak var knyttet til de baskiske og irske organisasjonene ETA og IRA, i form av forhåndsplanlagte og koordinerte bombeeksplosjoner rettet mot symboltunge objekter, ville et bevæpnet politi i begrenset grad kunne ha noen effekt som risiko- og/eller konsekvensreduserende tiltak. Dette er imidlertid ikke situasjonen i dag. Den typiske terrorhandling i dag, er angrep med skytevåpen, kniv eller kjøretøyer rettet mot en tilfeldig publikumsmasse i det offentlig rom, eller eventuelt mer målrettet mot politiets tjenestepersoner. I slike situasjoner kan et bevæpnet politi både ha en avskrekkende (risikoreduserende) effekt, og en konsekvensreduserende effekt gjennom at et bevæpnet politi kan stanse et pågående terrorangrep. Det er jo nettopp denne formen for terrortrussel som har ledet til at norsk politi i ganske stor utstrekning har vært generelt bevæpnet siden 2015, jf. pkt.4.4. nedenfor.

På samme måte som den alt overveiende del av muslimer som bekjenner seg til islam og den politiske videreføring, islamisme, ikke representere noen terrortrussel, vil heller ikke den helt dominerende majoriteten av *personer med ulike psykiske lidelser*, representerer noen utfordring for politiets sikring av tryggheten i samfunnet. For å tydeliggjøre dette, og for ikke urettmessig å mistenkeliggjøre en stor gruppe mennesker, hadde det trolig være hensiktsmessig om man i diskusjonen innførte den samme tydeliggjøring som man har gjort for motorsykelklubber, gjennom betegnelsen 1%-klubb, jf. rapporten side 93-94. Selv om andelen er meget liten, innebærer dette likevel ikke at problemet, sett fra politiets ståsted, er lite. Det jo først og fremst i de tilfeller hvor personer med psykiske lidelser er truende eller voldelige, eller representerer en klar risiko for dette, at politiet vil bli involvert. Politiet trusselvurdering for 2022, jf. rapportens pkt. 7.5.5., har fremholdt politiets håndtering av voldelige psykisk syke som en risikofaktor. I det daglige synes også dette å være den faktoren som tjenestepersonene selv er opptatt av, jf. forskningsrapporten «Som før, men tryggere» side 146-149, hvor fremgår at det først og fremst er overraskende voldelige konfrontasjoner med personer med psykiske lidelser/rus som fremholdes som risikofaktor i hverdagen, og ikke mulig terror. I sin gjennomgang av samfunnsutviklingen innen psykisk helse og rus, finner ikke Maktmiddelutvalget noen klar risikøkning, jf. side 106-107. Etter PFs syn er det noe overraskende at utvalget ikke har sett temaet i pkt. 7.6 i kombinasjon med gjennomgangen av Spesialenhetssakene i pkt. 7.10. Gjennomgangen av de aktuelle sakene gjelder så å si uten unntak tilfeller hvor politioppdraget har vært knyttet til personer med klare psykiske problemer, og hvor utfallet har vært det mest dramatiske og uønskede. Både basert på "common sense", men også med betydelig støtte i forholdet mellom antall bevæpninger, trusler med skytevåpen og avfyrte skudd, utgjør de sakene Spesialenheten har behandlet, bare toppen av isfjellet. Uansett hva man måtte mene om den konkrete oppdragsløsningen i de sakene som er omhandlet i pkt. 7.10., må det være hevet over enhver tvil at de med all mulig tydelighet viser behovet for at politiet er bevæpnet i disse og tilsvarende situasjoner. Uten bevæpning vil politiet i stor grad være henvist til å trekke seg tilbake, og, i alle fall for en periode, ikke være i stand til å ivareta borgernes trygghet.

Politiets trusselvurdering for 2022 trekker også fram virksomheten *til kriminelle gjenger og 1%-MC-klubber*, jf. Maktmiddelrapporten side 92-94. Når det gjelder spørsmålet om generell bevæpning er det grunn til å fremheve at konfrontasjoner, uenighet eller territoriale stridigheter mellom gjenger og klubber i en viss utstrekning har resultert i bruk av skytevåpen eller regelrett skuddveksling i det offentlige rom. Alt med den risikoen at publikum eller polititjenestepersoner havner i skuddlinjen. Selv om dette de siste årene først og fremst har vært et Oslo-problem, skal man ikke så veldig mange årene tilbake før også andre steder i landet var åsted for slike stridigheter.

Det er PFs oppfatning at den trusselsituasjon som er omhandlet i det ovenstående, med styrke underbygger behovet for en generell bevæpning av politiet. Ikke så mye basert på at man kvantitativt står overfor større trusler i samfunnet enn man gjorde 2005<sup>14</sup> eller i 2017<sup>15</sup>, men først og fremst fordi alle de tre trusselsfaktorene som det er redegjort for, forholdsvis lett kan lede til et behov for bevæpnet politiinnsats som ledd i den helt ordinære og daglige operative tjenesten.

#### 4.3. Tjenestepersonenes standpunkt til bevæpningsspørsmålet

PF er selvsagt innforstått med at polititjenestepersonenes standpunkt til bevæpningsspørsmålet, ikke kan være *det* avgjørende momentet. På den annen side kan det ikke være slik at erfaringen og oppfatning til de som enten selv eksponeres for truslene eller er forventet å nøytralisere dem, ikke skal tillegges vekt.

Gjennom forskning er det vist at det har vært en betydelig endring i tjenestepersonenes syn på generell bevæpning fra 2011 og fram til i dag. Se først og fremst forskningsrapporten *Alltid våpen i tjenesten?*<sup>16</sup> side 27-28. Det fremgår her at mens 60% var imot generell bevæpning, 20% var for og 20 % ikke hadde tatt standpunkt i 2011, var de tilsvarende tallene i 2017 at 15 % var imot, 80% var for og 5% hadde ikke tatt standpunkt. Både i nevnte forskningsrapport side 35-40, og i rapporten «Som før, men tryggere»<sup>17</sup> side 141-159, er det diskutert og søkt forklart hva denne statistisk sett, dramatiske endringen skyldes. PF viser til dette.

«Oversatt» fra den forskningsmessig og statistiske språkdrakt, kan man konkludere slik: Tjenestepersonenes tjenesteansiennitet, kjønn og type tjeneste påvirker i liten grad deres standpunkt til generell bevæpning. Den omstendigheten, at man i perioden fra 2011 nærmest fordoblet antallet uteksaminerte fra Politihøgskolen, og dermed også senket gjennomsnittlig tjenestetid og økte andelen kvinner i politiet, kan i liten grad forklare endringene. Det som derimot synes å påvirke tjenestepersonene i retning av at de er positive til generell bevæpning, er at man er opptatt av/vektlegger den risiko som tjenesten utsetter en for og den positive virkning permanent bevæpning vil ha for samfunnet. For de som er motstandere av generell bevæpning, er det først og fremst den risiko som en slik permanent bevæpning kan innebære, som er styrende for standpunktet.

Når man sammenholder de forklaringsfaktorene som regresjonsanalysen gir, med de store endringene i standpunktet til bevæpning i løpet av det siste tiåret (fra 2011), kan de konkluderes slik: Det er en betydelig større andel av tjenestepersonene som i dag legger størst vekt på den risiko de utsettes for i tjenesten og at generell bevæpning vil gi positive konsekvenser for tryggheten i samfunnet. Og på den annen side; at det er vesentlig færre som legger avgjørende vekt på de risikofaktorene som følger med en generell bevæpning. Det er grunn til å tro at det siste henger sammen med de erfaringene man høstet med den langvarige generelle bevæpningen fra november 2014 til februar 2016, og som i dag trolig er blitt supplert med perioder med generell bevæpning siden 2017, jf. maktmiddelrapporten side 85.

I forlengelsen av dette er det grunn til å knytte noen bemerkninger til det som i politipsykologien betegnes som «stressvaksinering og mestringsstrategier».<sup>18</sup> Både i

<sup>14</sup> Jf. St.meld.42 (2004-2005) Politiets rolle og oppgaver

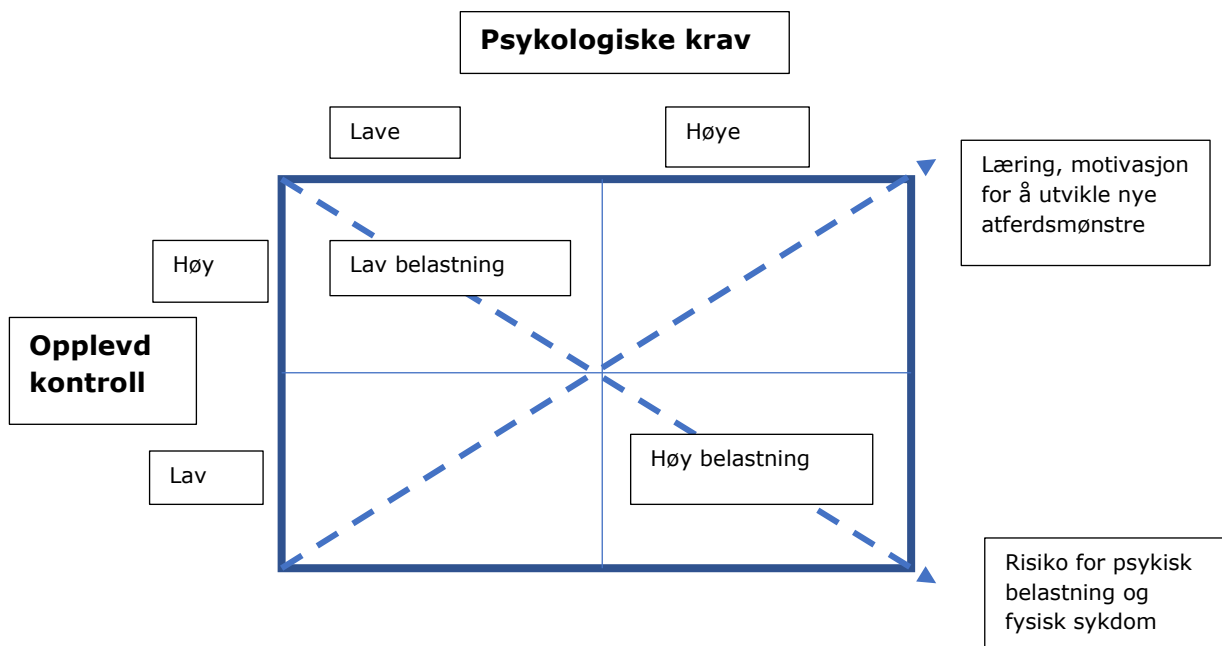
<sup>15</sup> NOU 2017:9 Politiet og bevæpning

<sup>16</sup> PHS Forskning 2019:2

<sup>17</sup> PHS Forskning 2017:3

<sup>18</sup> Se nærmere Roald A. Bjørklund: Politipsykologi (Vett & Viten 1995) kapittel 8.

rapporten «Som før, men tryggere» og i Maktmiddelutvalgets rapport pkt. 7.9 *Erfaring fra politidistriktene*, fremholdes at perioder med generell bevæpning gjorde at tjenestepersonene følte seg tryggere på oppdrag med ukjent risikobilde, og at de i oppdrag som ville begrunnet oppdragsbevæpning følte seg bedre forberedt, bl.a. fordi de på vei til oppdrag kunne bruke all tid på å forberede oppgaveløsningen, og ikke behøvde å bruke tid på finne fram våpenet og bevæpne seg. Det som beskrives her faller først og fremst innenfor det Bjørklund i *Politipsykologi*<sup>19</sup> beskriver som spesialtrening (og dermed kontroll) på høyrisikooppdrag og planleggingsaktivitet, jf. side 165-170. Han gjengir her (side 167) figurativt Karaseks<sup>20</sup> modell for sammenhengen mellom psykologiske arbeidskrav og opplevelse av kontroll over arbeidssituasjonen:



Det er hevet over tvil at en rekke av de oppdrag tjenestepersonene utfører, stiller høye psykologiske krav. Enten fordi det risikobildet som venter dem er usikkert, eller fordi det de forventer å møte er en farlig situasjon. Opplevelsen av å føle seg trygg og å ha kontroll, samt å ha tid til å planlegge oppdraget, vil redusere de psykiske belastningene og stresset i situasjonen. Dette vil både i den konkrete situasjonen øke mulighetene for at tjenestepersonene opptrer og griper inn adekvat og forholdsmessig, og vil over tid bidra til at utvikles og innlæres enda mer hensiktsmessige rutiner for løsning av tilsvarende oppdrag. Med det omfanget av bevæpnede oppdrag som samfunnsutviklingen har ledet til, kan PF vanskelig se det annerledes at en slik stressreduisering, og mulighet og motivasjon for utvikling av hensiktsmessige rutiner, i tillegg til å være gunstig for tjenestepersonenes arbeidsmiljø, også vil være en ubetinget fordel for det publikum som potensielt vil bli involvert i en væpnet politiaksjon.

Ved avgjørelsen av om det skal besluttes generell bevæpning, er det etter PFs oppfatning umulig ikke å legge betydelig vekt på den dreining i oppfatning som har funnet sted blant våre medlemmer, og ikke minst hva som rent faktisk forklarer denne endringen.

<sup>19</sup> Roald A. Bjørklund: *Politipsykologi* (Vet og Viten 1995).

<sup>20</sup> Karasek, R.A. (1979) Job demands, job decision latitude, and mental strain: Implications for job redesign. *Administrative Science Quarterly*, 24, 285-308. doi:10.2307/2392498

Som vi kommer nærmere tilbake til nedenfor i pkt. 4.5, har disse periodene med generell bevæpning rent faktisk tjent som et storskala prøveprosjekt, og gitt et faktagrunnlag for den risikoen som følger med generell bevæpning, som det ellers med stor sannsynlighet ikke hadde vært mulig å fremskaffe.

#### 4.4. *Bevæpningsnivået siden 2015*

Etter den alminnelige bevæpningsbestemmelsen i våpeninstruksen § 3-2 første ledd bokstav a, kan tjenestepersonene bevæpnes når det er grunn til å tro at de i tjenesteoppdraget vil stå overfor en situasjon som er særlig farlig for dem eller andre. I «grunn til å tro» ligger ikke noe krav om sannsynlighetsovervekt, men en ren hypotetisk mulighet er heller ikke nok. På rent generelt grunnlag pleier en si at det må foreligge en rimelig grunn, og hvis man skal kvantifisere det i prosent er 25-30% sannsynlighet gjerne det man lander på, jf. *Myhrer*: Våpeninstruks for politiet side 94-95.

For spørsmålet om permanent, generell bevæpning må en, slik PF ser, imidlertid heve seg noe over de enkelte tjenesteoppdragene, og heller se på hva er det politiets tjenestepersoner i dag mer generelt kan forvente å bli stilt ovenfor ved løsning av samfunnsoppdraget med bl.a. å fremme og befeste borgernes trygghet, jf. politiloven § 1 annet ledd. For dette spørsmålet er det naturlig å se på perioden fra slutten av 2014 da adgangen til langvarig generell bevæpning ble innført. Fram til i dag (ut mars 2023) utgjør perioden fra månedsskiftet november /desember 2014 temmelig nøyaktig 100 måneder. Tar vi med den langvarige generelle bevæpning fra ultimo november 2014 til primo februar 2016, og legger dette til de tallene som Maktmiddelutvalget har fremskaffet og gjengitt i rapporten side 85, viser dette at norsk politi til sammen har vært generelt bevæpnet i 31 av disse 100 månedene. Selv om dette får et visst element av tallmagi, kan en likevel med en viss rett si at politiet ved løsning av samfunnsoppdraget med å ivareta borgernes sikkerhet, de siste åtte årene, mer generelt har befunnet seg i en situasjon hvor det har vært rimelig grunn til å tro (ca. 30 %) at de ville møte trusler som var særlig farlig for dem eller andre.

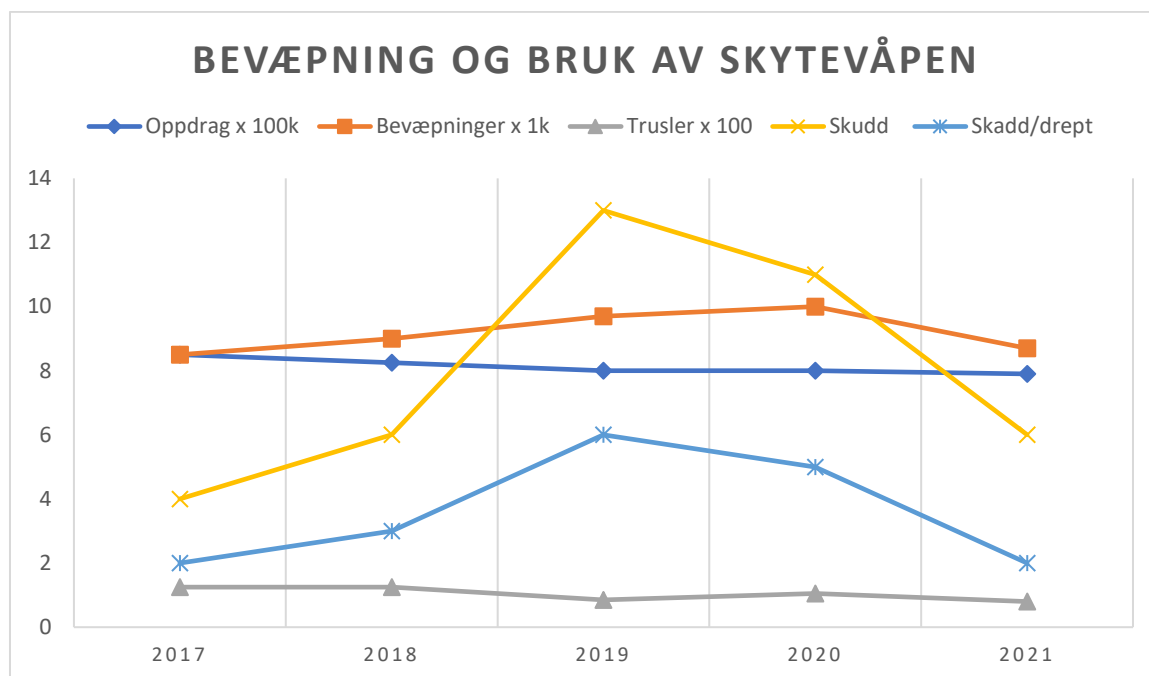
Når en legger til at det i denne perioden årlig har vært besluttet oppdragsbevæpning ca. 8- 10 000 tilfeller, er det etter vår oppfatning vanskelig å se det annerledes at samfunnsutviklingen har medført en slik alminnelig trusseløkning at det klart gir grunn til å innføre permanent, generell bevæpning. En minner i denne sammenhengen også om de uheldige konsekvensene av en praksis med «av-og-på-bevæpning» som er beskrevet avslutningsvis i punkt III/3 ovenfor.

Det eneste som etter PFs oppfatning kan begrunne at man nå ikke beslutter permanent, generell bevæpning, er om periodene med generell bevæpning, og økningen i oppdragsbevæpningen, har vist seg å ha uønskede og uheldige konsekvenser. Dette behandles nedenfor i 4.5.

#### 4.5. *Faktisk bruk av skytevåpen i perioden 2017-2021*

Som nevnt avslutningsvis i pkt. 4.3. ovenfor, har periodene med generell bevæpning i en viss utstrekning også tjent som et storskala prøveprosjekt med generell bevæpning. For spørsmålet om generell bevæpning er det av særlig interesse om politiet i større grad «lener seg på skytevåpenet» i den generelle oppdragsløsningen. For besvaring at dette spørsmålet, er det særlig andelen hvor politiet truer med bruk av skytevåpenet som er interessant. Basert på det tallmaterialet som Maktmiddelutvalget har fremskaffet og presentert i rapporten pkt. 7.2., har vi satt sammen en graf som viser antall tjenesteoppdrag (x 100 000 mørk blå), antall bevæpninger (x 1000 oransje), antall

trusler med skytevåpen (x 100 grå), og avfyrte skudd og skadde/drepte i faktiske tall (gul og lyseblå linje)



Som man ser holder nivået for antall tilfeller der politi truer med å gjøre bruk av skytevåpenet, seg så å si helt stabilt også i periodene hvor politiet har vært generelt bevæpnet. Heller ikke den langvarige perioden med generell bevæpning i 2014-2016, viste noen foruroligende økning i antall trusler, jf. NOU 2017:9 side 77. Et inntrykk som også bekreftes av den kvalitative rapporten «Som før, men tryggere». I et lengre tidsperspektiv hvor antall oppdragsrelaterte bevæpninger har økt ganske betydelig, jf. maktmiddelrapporten side 79-80, er det imidlertid naturlig at også antall tilfeller hvor det trues med skytevåpen øker. Noe annet ville indikere at terskelen for å beslutte bevæpning etter våpeninstruksen § 3-2 første ledd bokstav a, har blitt senket.

Negative erfaringer knyttet til periodene med generell bevæpning, kan imidlertid være knyttet til andre forhold enn tjenestepersonenes bruk av våpenet. Et bevæpnet politi kan utstråle mer symbolsk makt, enn et ubevæpnet. Avhengig av situasjonen og hvordan tjenestepersonene opptrer, kunne en derfor tenkt seg at noen ville reagere på at det er bevæpnede tjenestepersoner som ankommer for å løse oppdraget. PF er imidlertid ikke kjent med at det etter klageinstruksen av 21. november 2005 eller anmeldelser til Spesialenheten har blitt behandlet saker hvor det at tjenestepersonene har vært bevæpnet i situasjonen, har utgjort det sentrale temaet.

#### 4.6. Mindretallets argumentasjon

I lys av foranstående har PF vanskelig for å forstå *mindretallet* når de i rapporten side 213 fremholder at man sitter på liten kunnskap om hvordan en permanent, generell bevæpning påvirker forholdet mellom politiet og publikum. Hvor mye mer kunnskap kan man få enn at politiet over de siste åtte årene har vært generelt bevæpnet i over 30% av tiden, uten at dette har resultert i økt bruk av skytevåpen eller klager fra publikum over at tjenestepersonen «ikke-skarpe» situasjon har vært bevæpnet. Og når mindretallet

forankrer sin argumentasjon i at en permanent, generell bevæpning vil være et brudd med grunnprinsippet om «sivilt preg», viser vi til drøftingen overfor III/2. En beslutning om permanent, generell bevæpning vil i forholdet til et sivilt preget politi, først og fremst representere enn formell, og ganske liten grad, en reell forskjell.

Mindretallet avslutter sin dissens med følgende påstand: «Veien fra trussel om bruk til faktisk bruk, er svært kort.» Påstanden er ikke nærmere underbygget, og i alle fall etter norske forhold er den også ukorrekt. Det vises her til Steinar Vee Henriksen phd-avhandling «Norwegian Police Training for and Use of Force» fra 2020.<sup>21</sup> Avhandlingen er artikkelbasert, og i artikkel 3 analyseres «Police use of firearms: Critical decision-making in dynamic and stressful situations.» I konklusjonen på side 196<sup>22</sup> heter det bl.a.:

A key finding in this study is that Norwegian police officers frequently hold their fire until a threatening situation has materialized into an attack, and they find themselves in imminent danger. In some situations, the police avoid using firearms until a critical point of time, resulting in time-critical decisions at the expense of more analytical reasoning, which may have occurred in a possibly more controlled situation at a somewhat earlier stage.

Heller ikke den statistikken som utvalget selv har innhentet for perioden 2007-2021, og som presenteres i rapporten side 79-80, underbygger en påstand om at norsk politi anvender skytevåpen på en slik måte at veien fra trussel til faktisk avfiring er svært kort.

#### 4.7. Konklusjon

Ser man på risikosituasjon slik den nærmere er beskrevet ovenfor i pkt. 4.2., og vektlegger hva som har begrunnet endringene i tjenestepersonens syn på bevæpningsspørsmålet, jf. pkt. 4.3., og fraværet av negative erfaringer knyttet til tildels langvarige perioder med generell bevæpning, jf. pkt. 4.4. og 4.5., kan det etter Politiets Fellesforbund sin oppfatning, bare være et rent prinsipielt, og ikke et faktabasert standpunkt, som kan lede til at det nå ikke treffes en beslutning om at norsk politi premanent skal være generelt bevæpnet i operativ tjeneste.

## 5. Politiets handleplikt, retten til liv, forsvarlig arbeidsmiljø og bevæpning

Den utviklingen i trusselsituasjonen og det nye kunnskapsgrunnlaget som er beskrevet og kommentert ovenfor i pkt. III/4, krever også en vurdering i forhold til:

- Den særlige handleplikten som ligger på politiet.
- Tjenestepersonens «rett til liv», jf. Grunnloven § 93 første ledd og EMK art. 2.
- Kravet om et forsvarlig arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven § 4-1.

Spørsmålet om omfanget av politiets handleplikt, og hvordan den bl.a. skal avstemmes mot arbeidsmiljølovens bestemmelser om et forsvarlig arbeidsmiljø, er et omfattende og forholdsvis komplisert rettslig spørsmål. Problemstillingen er bl.a. behandlet i *Auglend: Handleplikt*<sup>23</sup> side 282-695, *Myhrer: «...dø om så det gjelder»?*<sup>24</sup> og

<sup>21</sup> University of Stavanger – PhD Thesis UiS n. 516 – Juni 2020.

<sup>22</sup> Sidetallet er et annet i den individuelle publiseringen i *Nordic Journal of Studies in Policing*.

<sup>23</sup> Ragnar L. Auglend: *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid* (Gyldendal Juridisk 2016)

<sup>24</sup> Tor-Geir Myhrer: «...dø om så det gjelder»? – De rettslige rammer for den individuelle handleplikten ved farlige politioperasjoner. (*Nordisk Politiforskning* 2015 side 34-74)

evalueringssrapporten av Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021<sup>25</sup> side 24-38. PF viser til disse fremstillingene, og nøyer seg her med å gjengi det som anses særlig relevant for spørsmålet om generell bevæpning. Behandlingen nedenfor er i stor grad basert på og i stor også grad en gjengivelse på den nyeste og mest komprimerte fremstillingen, foretatt i Kongsberg-utvalgets rapport.

Selv om det mangler en klar og positivrettslig regulering, er det utvilsomt slik at politiets tjenestepersoner har en mer omfattende og absolutt handleplikt en den etter straffeloven §§ 196 og 287 gjelder for befolkningen for øvrig. Gjennom kombinasjon av flere av politilovens bestemmelser er det likevel ingen tvil om at en slik særlig handleplikt foreligger. I politilovens § 1 annet ledd fastsettes at målsettingen med politiet er at etaten skal «være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet». Som det fremgår av Auglend og Mæland: Politirett side 261, omfatter begrepet «rettssikkerhet» mange ulike forhold, men

Kjernen i begrepet er imidlertid vernet om den personlige integritet og sikkerhet, dvs. beskyttelsen mot fysiske anslag mot den enkeltes liv, helse og eiendom. Retten til å få være i fred og ikke bli plaget av andre er også en side ved rettssikkerheten. Med sin myndighet og sitt aksjonspotensiale er politiet den offentlige etat som er best sikket til å gi en umiddelbar og effektiv beskyttelse mot slike krenkelser.

Eller som professor emeritus Henning Jakhelln uttrykker i sin utredning til 22. juli-kommisjonen:

Samfunnets behov for sikkerhet og beredskap er bakgrunnen for at det gjennom lovgivning er etablert etater som politi, helsevesen, brannvesen, forsvar osv. Det påhviler disse etater en aktivitetsplikt for å sikre samfunnets funksjoner, liv og helse, privat og offentlig eiendom, osv.

I loven § 2 fastsettes det nærmere hva som er politiets oppgaver. De sentrale bestemmelsene for den problemstillingen som behandles her, er § 2 nr. 3 og 4. Etter nummer 3 skal politiet blant annet «stanse kriminell virksomhet» og etter nummer 4 «yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner». Mange av de tilfellene som aktualiserer politiets handleplikt, består i alvorlige straffbare handlinger, og kravet om at politiet skal «stanse kriminell virksomhet», er i slike tilfeller ytterligere konkretisert i politiinstruksen § 10-2, hvor det bestemmes at «hvis en politimann treffer noen i ferd med å utføre en straffbar handling, plikter han å gripe inn uten opphold for å stanse handlingen eller hindre at den blir gjentatt». Klarest er denne handleplikten regulert i tilfeller knyttet til brann, ulykkes- og krisetilfeller. At man ikke har en tilsvarende klar regulering av politiets handleplikt når menneskers liv eller helse er i fare på grunn av at pågående voldelig kriminell atferd, er nok først og fremst et uttrykk for at plikten har vært ansett som åpenbar, og at politiet er alene om den. Det er denne handleplikten som ligger til grunn for bestemmelsen i punkt D 3.1. i *Nasjonal prosedyre for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold* (PLIVO)<sup>17</sup>:

Politiet skal raskest mulig iverksette tiltak mot gjerningspersonen(e) for å nøytralisere disse raskest mulig. Det vil si at den første politienheten på stedet skal finne den best egnede fremrykningsaksen og deretter gå i direkte innsats uten å vente på andre politienheter. Eventuelt øvrige ankommende politienheter skal også raskest mulig inn i HOT-zone for å nøytralisere gjerningspersonen(e). Fremdriften må stå i forhold til den enhver tid gjeldende trussel.

---

<sup>25</sup> Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021 (Politihøgskolen 14. juni 2022). Fremstillingen her bygger i stor grad på Myhrers artikkel, som var medlem av evalueringsutvalget.



Etter PFs oppfatning må det av denne reguleringen følge at det ikke er tvil om at politiet etter nasjonal politilovgivning er pålagt en særlig handleplikt når borgerne er i faresituasjoner på grunn av kriminelle handlinger. Denne handleplikten følger også i stor grad av den sikringsplikten som er forankret i EMK art. 1 og 2, og som Høyesterett bl.a. oppsummerte slik i avgjørelsen inntatt i Rt. 2013 side 588:

EMD har i en rekke avgjørelser presisert og utviklet innholdet i, og rekkevidden av, sikringsplikten. Det kan være nyanser i det som sies, blant annet ut fra sakstypen og over tid. Men noen komponenter later til å være nokså gjennomgående, og jeg har – med tanke på avgjørelsen i NNs sak – særlig festet meg ved følgende fire:

For det første: Politiarbeid er krevende og komplekst, muligheten for å forutse utviklingen er begrenset, og operative valg må skje innenfor rammen av fastsatte prioriteringer og ressursmessige rammer. Konvensjonen krever ikke det umulige eller uforholdsmessige. Og staten forventes ikke å avverge enhver fare for krenkelser begått av private. Men det må reageres mot reell og umiddelbar risiko som myndighetene er kjent med, eller burde være kjent med, med de tiltak som det ut fra situasjonen er rimelig å forvente. ...

For det andre: EMD har i en rekke avgjørelser understreket at det er nasjonale myndigheter som er nærmest til å vurdere hva som er den beste måten å reagere på, jf. ... . Statene har etter den samme praksis derfor en viss skjønnsmargin med hensyn til valg av virkemidler, i den forstand at det ikke er tale om å etterprøve myndighetens valg ut fra ideelle kriterier – spørsmålet er om de tiltak som er iverksatt alt i alt var adekvate og forholdsmessige.

I Høyesteretts oppsummering slås det fast at «det må reageres mot reell og umiddelbar risiko som myndighetene er kjent med». I de akutte situasjonene som aktualiserer bruk av skytevåpen, er det derfor ingen tvil om at myndighetenes, det vil si politiets, handleplikt for kan forankres i EMK artikkel 2. Hva som er det nærmere innholdet i denne handleplikten ved slike akutte situasjoner, er derimot mer diffust.

Det som kreves, er at politiet setter inn «de tiltak som det ut fra situasjonen er rimelig å forvente». Og det vanskeligste spørsmålet i denne sammenheng, er fastsetting av hva som er handlepliktens øvre grense ved tjenestehandlinger som innebærer fare for tjenestepersonenes liv eller helse. Det legges til grunn at denne normeringen er relativ og skjønnsmessig, og må baseres på en totalvurdering av en rekke forhold. Det vil derfor sjelden være helt åpenbart på hvilken side av grensen man befinner seg.

Det finnes i lovgivningen ingen bestemmelse som generelt hjemler retten til å nekte å utføre helsefarlig arbeid. Derimot har arbeidsmiljøloven § 2-3 annet ledd bokstav c en bestemmelse om at «arbeidstakere skal avbryte arbeidet dersom arbeidstaker mener at det ikke kan fortsette uten å medføre fare for liv eller helse». Bestemmelsen pålegger arbeidstakeren en **plikt** til å avbryte arbeid som vedkommende mener kan medføre fare for liv eller helse. Siktemålet med bestemmelsen er at arbeidsgiver eller den han har bemyndiget, skal varsles om faren og ta standpunkt til om det er forsvarlig å la arbeidet fortsette. Den plikten ble først fastsatt i 1977, og bestemmelsen i gjeldende lov er identisk med arbeidsmiljøloven av 1977 § 16 nummer 1 fjerde ledd. **Retten** til ikke å utføre arbeid som kan medføre helsefare, er derimot basert på ulovfestet rett: Den har blitt vurdert som så selvsagt at det ikke har vært ansett som nødvendig å lovfeste den, Se her Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1989 side 329, hvor det på side 335–336 heter:

Bestemmelsen i § 16 nr 1 fjerde ledd gjelder arbeidstakers plikt til å avbryte arbeidet når dette medfører fare for hans eller andres liv eller helse. Forsettlig eller uaktsom tilsidesettelse av denne plikt medfører straffansvar etter loven § 86. Arbeidstakerens rett til å nekte å utføre et arbeid som medfører helsefare er ikke lovfestet. Denne rett ble antatt å være så vidt klart anerkjent i norsk arbeidsliv at dette ble ansett overflødig, jfr. Ot. prp. nr 3 (1975–76) side 110 spalte 2. Ordlyden i § 16 nr 1 fjerde ledd er derfor ikke uten videre avgjørende når innholdet av arbeidstakers nektelsesrett skal fastlegges. Den ulovfestede

adgang til å nekte må, ved siden av en vurdering av hvilke plikter som kan følge av arbeidsforholdet, antas å bygge på de synspunkter som mer generelt gjelder når det skal avgjøres om en ellers rettsstridig handling kan anses rettmessig, herunder nødrettsbetraktninger. Reglene om rett til å nekte og plikt til å nekte, må imidlertid sees i sammenheng. Retten til å nekte må under enhver omstendighet gå like langt som plikten.

Når den ulovfestede retten til ikke å utføre arbeid som kan innebære fare for liv og helse, går minst like langt som plikten, kan bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 2-3 annet ledd bokstav c tilsynelatende gi grunnlag for to slutninger: At arbeidsgiver – herunder politiledelsen – ikke har adgang til å iverksette arbeidsoperasjoner som innebærer en slik risiko, og at den enkelte tjenesteperson har en subjektiv forankret rett til å nekte å utføre et slikt oppdrag. Det er imidlertid ikke grunnlag for noen av disse slutningene.

Utgangspunktet er at bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 2-3 annet ledd bokstav c om plikten til å avbryte arbeid som antas farlig for liv og helse, og den tilknyttede retten til å nekte slikt arbeid, begrenser arbeidsgivers styringsrett, og dermed også begrenser arbeidstakerens lydighetsplikt. Selv om ordlyden tyder på at nektingsretten er en absolutt og subjektiv rett, viser både teori og praksis at det i stor utstrekning dreier seg om en både relativ og objektiv avgrenset rettighet.

Plikten til ikke å utføre arbeid som kan innebære fare for liv eller helse, er relativ i to sammenhenger. For det første varierer plikten med type yrke. Høyesterett uttrykker det slik i avgjørelsen i Rt. 1989 side 329, på side 336:

Tross lovens ordlyd og uttrykksmåten i lovens forarbeider når det gjelder den ulovfestede nektelsesrett, kan ikke enhver helsefare gi grunnlag for å nekte å utføre arbeidet. Det er på det rene at det i en rekke yrker kreves at arbeidstakeren i enkelte situasjoner må utsette seg for en ikke ubetydelig fare. I den offentlige sektor kan ved siden av politiet nevnes brannvesen, fengselsvesen og psykiatrisk sykepleie. En risiko som ligger innenfor det som følger av ansettelsen, gir ikke arbeidstakeren rett til å nekte å utføre arbeidet.

Som Jakhelln påpeker på side 5–6 i sin utredning til 22. juli-kommisjonen, er «samfunnets behov for sikkerhet og beredskap [...] bakgrunnen for at det gjennom lovgivning er etablert etater som politi, helsevesen, brannvesen, forsvar osv.», og at det «påhviler disse etater en aktivitetsplikt» blant annet for å sikre liv og helse. I dette må ligge «en implisitt forutsetning for etatens virksomhet at en faregrad må aksepteres, og at denne faregrad vil variere – og ha temmelig forskjellig nivå – avhengig av hvilke oppgaver det er tale om». Den siste delen av sitatet fra Høyesteretts avgjørelse, peker på den andre relativiteten: Også innenfor de yrker som krever at arbeidstakeren utsetter seg for fare, vil størrelsen av risikoen som må aksepteres, variere med «hvilke interesser som skal ivaretas ved arbeidstakerens innsats». Ved en politiinnsats som settes inn for å redde andres liv eller helse, må det aksepteres en større risiko for menneskene, enn om målet er å redde endog betydelige materielle verdier.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser ivaretar først og fremst samfunnets interesse i et trygt og forsvarlig arbeidsmiljø, og i mindre grad den enkelte arbeidstakers interesser. En naturlig følge av dette er at avgrensningen av hvilken risiko som kan aksepteres, treffes etter en objektiv standard og ikke etter den enkelte arbeidstakers subjektive oppfatning. Om normens objektive karakter uttalte Høyesterett i avgjørelsen i Rt. 1989 (side 336) «at det etter en objektiv vurdering må foreligge en fare som ut fra arbeidsforholdet og omstendighetene for øvrig overskrider det arbeidstakeren må finne seg i». Hvilken risiko den enkelte polititjenesteperson i situasjonen mener han/hun er forpliktet til å utsette seg for, er derfor i utgangspunktet uten betydning for ledelsens styringsrett og tjenestepersonenes handleplikt. Hva som i en konkret situasjon faller innenfor den faren som tjenestepersonen ut fra sin stilling må akseptere, vil som oftest måtte bero på en

sammensatt og vanskelig vurdering, og som «i utgangspunktet må tilligge den overordnede å foreta» (Rt. 1989 side 336). I situasjoner der polititjenestepersonen(e) opptrer på egen hånd, må de imidlertid selv foreta denne vurderingen. I sin utredning til 22. juli-kommisjonen, sier Jakhelln (s. 38) følgende om dette:

I en slik situasjon må polititjenestemannen selv vurdere om situasjonen medfører en større risiko enn den som følger av hans tjenesteplikter, med utgangspunkt i den handlingsplikt som stillingen innebærer. Dermed må polititjenestemannen ha en betydelig skjønnsmargin med hensyn til om faregraden overstiger det som er forsvarlig ut fra stillingens karakter og det som situasjonen for øvrig tilsier.

Gjennom Høyesteretts avgjørelse i 1989 ble også avklart at annet forhold knyttet til handleplikten og objektive forsvarlighetsstandarder: At arbeidsgiveren har forsømt sine plikter etter arbeidsmiljøloven, gir ikke i seg selv rett til å nekte å utføre den beordrede tjenestehandling, med mindre forsømmelsen fører til en slik risikoøkning at handlingen blir åpenbart uforsvarlig. Hvis risikoen ligger innenfor det som anses forsvarlig, gir det heller ikke rett til å nekte, selv om risikoen ved bruk av relativt begrensede midler kunne reduseres ytterligere (side 337).

Forsvarlighetsgrensen har to sider, men det sentrale er at vurdert ut fra den konkrete situasjonen, må ikke den innsatsen tjenestepersonene settes til *ikke anses som klart uforsvarlig*. Det kreves derfor at det i slike tilfeller treffes beskyttelsestiltak, og at arbeidet legges opp slik at det i den konkrete krisesituasjonen i størst mulig grad er forsvarlig. Hvordan handleplikten i slike farlige situasjoner skal avgrenses, vil derfor i stor grad bero på en skjønnsmessig vurdering av alle relevante omstendigheter i det aktuelle tilfellet. Det er likevel mulig å identifisere tre generelle problemstillinger:

1. Hvem er det i politiets operative organisasjon som treffer avgjørelsen om hvordan det skal handles, det vil si som må ta standpunkt til forsvarligheten?

**2. Hvilke momenter er det naturlig og riktig å ta i betraktning ved vurderingen?**

3. Er det mulig å formulere en norm som angir når forsvarlighetsgrensen er nådd?

I høringsuttalelsen her, konsentreres drøftingen om nr. 2 som er uthevet ovenfor. For dette spørsmålet er det naturlig å begynne med sammenhengen mellom risikonivå og innsatsplikt. I relasjon til spørsmålet om generell bevæpning, er problemstillingen knyttet til tilfeller hvor politiets handling er påkrevd fordi andre menneskers liv eller helse er i fare på grunn av pågående eller trussel om voldelig kriminalitet. Dette er en situasjon hvor relativiteten i kravet om at et forsvarlig arbeidsmiljø, jamfør arbeidsmiljøloven § 2-3 annet ledd bokstav c, når et ytterpunkt, fordi:

- Arbeidsinnsatsen er knyttet til politiet, en etat som er forpliktet til å utsette seg for en ikke ubetydelig fare.
- Og det godet som skal reddes, er av en slik art, og er utsatt for en slik umiddelbar fare, at det kreves at tjenestepersonene utsetter seg for den største tillatte risiko.

I forlengelsen av dette er det naturlig å stille spørsmål om det kan kreves at alt innsats utsetter seg for denne risikoen: Vil det å utsette seg for denne store risikoen ligge innenfor det det ordinære innsatspersonellet med operativ godkjenning i kategori 4 må akseptere? Spørsmålet må temmelig klart besvares bekreftende. Det er i politietaten laget planer for såkalt øyeblikkelig aksjon for pågående livstruende voldelige handlinger. Alt personell som uteksamineres fra Politihøgskolen, har fått opplæring i dette, og planene repeteres ved jevne mellomrom i den vedlikeholdstreningen som alt operativt mannskap årlig gjennomfører. Alt mannskap har også våpenopplæring og har tilgang til og er gitt opplæring i bruk av verneutstyr. Med dette som bakteppe er det umulig å

argumentere for at faren generelt overskrider hva de ordinære operative mannskapene må finne seg i.

Men når en må konkludere slik, ble det også umiddelbart naturlig å vende tilbake til arbeidsmiljølovens (relative) krav om forsvarlig arbeidsmiljø, og til vernet som følger av «retten til liv» i EMK art. 2. Det er foran nevnt at Høyesterett i 1989 la til grunn at handleplikten ikke opphører selv om arbeidsgiver kan kritiseres for ikke å ha gjort alt som er mulig for å sikre forsvarligheten. Dette innebærer likevel selvsagt ikke staten som arbeidsgiver, når den pålegger sine tjenestepersoner en handleplikt som setter deres liv og helse i fare, generelt kan unnlate å iverksette mulige og realistiske sikringstiltak. Jo strengere krav til handling staten stiller, desto mer aktualiseres også den primære, negative forpliktelsen i EMK artikkel 2. Nå er det jo nettopp staten som med vilje krever at dens tjenestepersoner skal sette sitt liv i fare. *Det vil kreve at staten gjennom utdanning, trening og utstyr har gjort det den kunne for å beskytte tjenestepersonenes liv.* Jf. her Cullen, Williamson og Crawshaw<sup>26</sup>:

It is almost inevitable that defects in **training, equipment**, planning and command and control of police operations have led to loss of police lives. Deficiencies in these areas provide at least prima facie grounds for seeking remedy or redress through a human rights treaty body. (Uthevet her)

Rettslig sett får vi her derfor et vektstangsprinsipp: Jo mer umiddelbar og direkte aksjon vi krever av første enhet på stedet for å oppfylle statens positive forpliktelse til å beskytte borgernes liv, desto strengere (negativ) plikt pådrar staten seg til å beskytte polititjenestepersonenes liv gjennom utdanning, trening og utstyr.

PF har ovenfor i III/3 beskrevet et uoversiktlig og komplisert regelverk for bevæpning av politiet. Et regelverk som ikke legger til rett for, men kanskje tvert imot hindrer innlæring av gode og hensiktsmessige rutiner for løsning av skarpe bevæpnede oppdrag. I pkt. III/4 er redegjort for en skjerpning av trusselsituasjonen, som til dels er rettet direkte mot tjenestepersonene, men som nær sagt alltid vil kreve at tjenestepersonene setter eget liv og helse i fare, for redde andre. En generell bevæpning ville både utstyre tjenestepersonene bedre for å møte disse trusler, og legge forholdene til rette for bedre og hensiktsmessig trening og etablering av gode rutiner. Det er i denne sammenheng grunn til å henlede oppmerksomheten på konsekvensene av bosetting, geografi og polititetthet:

Selv om alt mannskap med operativ godkjenning har fått en trening som gjør de forpliktet til å tre i øyeblikkelig aksjon, vil kompetansen og erfaringen til de tilgjengelige mannskapene kunne variere mye. Innsatspersonellet er delt i kategorier, der kategori 1 er den som er best egnet og trent til å takle slike skarpe oppdrag. Kategori 1 utgjøres av beredskapstroppen, mens kategori 3 er tjenestepersoner i politiets utrykningsenheter og har vesentlig mer omfattende trening i slike situasjoner enn politiets ordinære operative styrke, som utgjør kategori 4. I tillegg til at trening og opplæring varierer mellom disse kategoriene, er det også slik at de best egnede mannskapene benyttes i skarpe oppdrag når det er tid til det. Dette innebærer at disse gruppene av tjenestepersoner i tillegg til en mer, og til dels betydelig mer, omfattende trening og opplæring også skaffer seg meget verdifull erfaring og samtrening som den ordinære operative styrken i kategori 4 ikke har. Dette er selvsagt en ulempe i situasjoner hvor politiets handleplikt krever en øyeblikkelig aksjon og de mer erfarne tjenestepersonene på grunn av tid, avstand,

---

<sup>26</sup> Cullen, Williamson og Crawshaw: Human Rights and Policing (Second Edition – Martinus Nijhoff publishers 2007)

ferieavvikling eller lignende ikke er tilgjengelige. Det sier seg selv at ut fra en forsvarlighetsstandard kan en innsats planlegges og gjennomføres annerledes når man kan spille på et godt samtrent, erfarent, og kanskje også bedre utstyrt lag fra politidistriktets utrykningsenhet med IP3-godkjenning, enn når innsatsen må baseres på «tilfeldige» tjenestepersoner med varierende erfaring og begrenset samtrening. Med unntak av områdene i og i umiddelbar nærhet av de største byene, er det grunn til å tro at ved et behov for øyeblikkelig aksjon for å verne borgernes liv og helse, vil sistnevnte situasjon være mer sannsynlig enn den første.

En beslutning om generell bevæpning av den operative politistyrken, vil derfor etter PFs oppfatning både sette styrken bedre i stand til å ivareta sin handleplikt farlige og tidskrisiske situasjoner, og bidra til at tjenestepersonene i vesentlig større utstrekning enn i dag er gitt et utstyr, er trent og har innarbeidet rutiner som ivaretar kravet til et forsvarlig arbeidsmiljø og deres rett til liv.

## 6. Hvor generell?

En beslutning om at permanent, generell bevæpning, vil slik PF ser det, først og fremst innebære at bevæpningen av den operative styrken vil gjelde uten tidsbegrensning og uten at det gjelder geografiske eller distriktemessige forskjeller. Men som for de tidsbegrensede beslutningene om generell bevæpning vil det være nødvendig med utfyllende regler som nærmere operasjonaliserer en slik beslutning, jf. Politidirektoratets rundskriv av 28. juni 2021 pkt. 4. PF er enig i at det kan være situasjoner eller tjenestetyper hvor det vil være u hensiktsmessig å være bevæpnet. Eller hvor bevæpning vil signalisere en utforholdsmessig symbolsmakt, og at det derfor kan være nødvendig å foreta en regulering av når tjenestepersonene likevel ikke skal være bevæpnet. I ovennevnte rundskriv er det gitt følgende regel:

Tjenestetyper og oppdrag der bevæpning vil kunne være u hensiktsmessig, upraktisk, til ulempe eller virke støtende overfor publikum, utføres likevel ubevæpnet. Slike tjenestetyper og oppdrag kan f.eks. være polititjeneste rettet mot barn og unge, vakthold på sykehus, kontakt med pårørende eller tjenestepersoner som vitner i retten. Politidistrikt og særorgan skal gjennomføre risikovurderinger for å beslutte hvilke tjenestetyper og oppdrag som skal utføres ubevæpnet.

Denne reguleringen gir grunnlag for følgende bemerkninger:

- I en situasjon med permanent, generell bevæpning, er det PFs oppfatning at unntakstilfellene for når tjenestepersonene likevel ikke skal være bevæpnet, i størst mulig utstrekning bør være generelle og fastsettes sentralt, og ikke overlates til distriktenes og særorganenes egne risikovurderinger.
- Rundskrivet knytter unntakene til "tjenestetyper og oppdrag" av en viss type. Man synes ikke å skille mellom om oppdragene er forhåndsplanlagt eller oppstår akkut som en del av ordinære operative tjenesten. Bl.a. basert på erfaringene fra den langvarige generelle bevæpningen i perioden 2014-2016, er det etter PFs oppfatning at det kan være grunn til å vurdere om et slikt skille. Tilfeller av utsiktet avfyring var i perioden 2014-2016 i stor grad knyttet til "avvæpning" og nedspenning av våpenet. Det bør derfor overveies om det er hensiktsmessig (og forsvarlig) at avvæpning skal skje når oppdrag av den typen som rundskriver omhandler, leses ut og inngår som et oppdrag i den ordinære patruljetjenesten.

- Som det fremgår ovenfor i pkt. III/4.4, har man siden bestemmelsen om tidsbegrenset generell bevæpning ble innført, hatt slik bevæpning i til sammen vel 2 ½ år (31 måneder). Når det skal fastsettes utfyllende regler for å operasjonalisere en beslutning om permanent, generell bevæpning, er det maktpåliggende for PF å understreke at man som ledd i dette arbeidet, og i forlengelsen av det arbeidet Maktmiddelutvalget har utført, jf. særlig pkt. 7.9., innhenter og systematiserer erfaringene fra de operative miljøene i politidistriktene.

## 7. Risikoreducerende tiltak

Spørsmålet om styrket samarbeid mellom politi og psykiatri har selvsagt betydning langt utover spørsmålet om bevæpning og eventuell væpnet innsats fra politiet. Når det likevel behandles i tilknytning til spørsmålet om generell bevæpning, er det med referanse tilbake til omtalene av trusselsituasjonen (pkt.4.2.), og ikke minst omtalen i maktmiddelrapporten pkt. 7.10 av saker med væpnet innsats overfor personer med psykiske problemer. Selv om truslene fra den lille prosenten av personer med psykiske problemer som gir seg utslag i truende eller voldelig atferd, inngår i begrunnelsen for hvorfor permanent, generell bevæpning bør besluttes - eller kanskje nettopp derfor - er det viktig at det legges til rette for forebyggende tiltak som kan bidra til å hindre at væpnet innsats fra politiet blir nødvendig. Først fremst er dette viktig av hensyn til den psykisk syke som potensielt kan bli ytterligere traumatisert, fysisk skadd eller miste livet. Men også for politiets tjenstepersoner er det å måtte rette et potensielt dødelig skudd mot en person, en meget stor belastning. Og tar man et steg tilbake, rekker viktigheten av forebyggende tiltak vesentlig lenger: I mange tilfeller er politiets innsats foranlediget av den psykisk syke har vært truende eller voldelig overfor nærstående eller tilfeldige tredjepersoner.

PF kan gi sin tilslutning til de forslag utvalget formulerer på side 228-229, men er av den oppfatning at mandatet og sammensetningen av utvalget har ledet til at man ikke har tatt tak i det som er den grunnleggende problemet. På side 227 fremholder utvalget at det er "viktig at politiet og helsevesenet tilstreber å samarbeide i den utstrekning lovverket åpner for det". Slik PF ser det, ligger nettopp problemet i at lovverket ikke i tilstrekkelig grad åpner for en utveksling av informasjon som kan bidra til at man i tide kan sette inn forebyggende tiltak. Dette ble påpekt av det bredt sammensatte utvalget som avga sin innstilling i NOU 2010:3 *Drap i Norge i perioden 2004-2009*, hvor det på side 133 heter:

Noen personer representerer på grunn av sine psykiske lidelser en varig eller langvarig trussel. Trusselen kan være generell, men er i noen tilfeller rettet mot spesielle personer eller grupper av personer, som medlemmer av Kongehuset, regjeringsmedlemmer eller ansatte i ulike offentlige etater. For personer med slike lidelser og atferd vil det korrekte bilde av hvilket behov som foreligger for behandling og hvilket behov som foreligger for konkrete beskyttelsestiltak (trusselvurdering), først fremkomme når det foreligger oppdatert informasjon både fra helsevesenet og politiet. Helsepersonellet har etter dagens regelverk ikke adgang til å formidle sin informasjon rutinemessig til politiet i denne typen saker. Etter utvalgets vurdering bør dette problemkomplekset utredes nærmere.

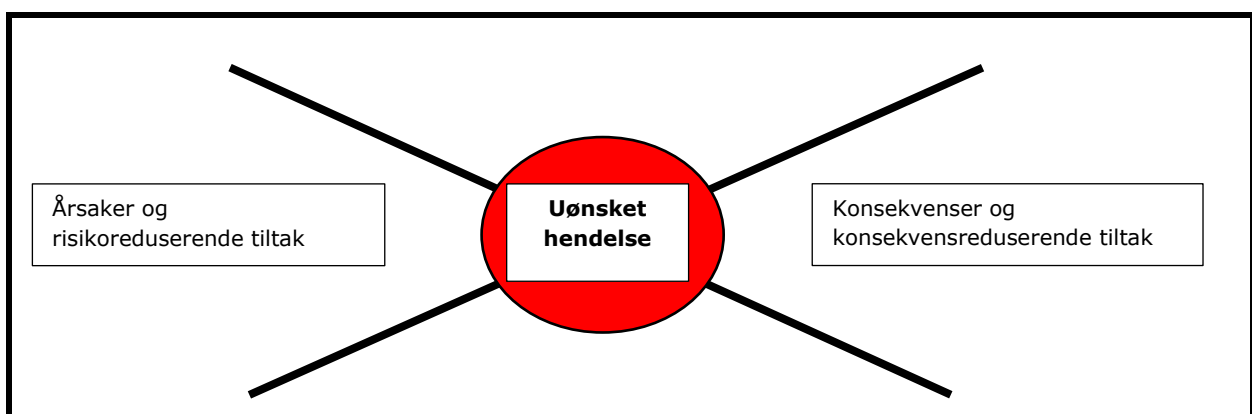
Som det med all tydelighet fremgår av Evalueringsrapport etter Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2022<sup>27</sup> side 17-18, har denne problemstillingen jevnlig vært løftet fram i de påfølgende årene, uten at noe har skjedd på lovgivningsfronten. Kongsberg-utvalget

<sup>27</sup> Rapport 14. juni 2022 til Politidirektøren og sjef PST.

foreslo, side 201-202, at man bl.a. etter mønster fra dansk rettspleielov burde innføre en vesentlig større adgang til gjensidig informasjonsutveksling mellom politiet og helsevesenet. Etter PF sin oppfatning er dette av avgjørende betydning for at de forebyggende tiltakene som Maktmiddelutvalget tar til ordet for, skal lede til noen relle forbedring.

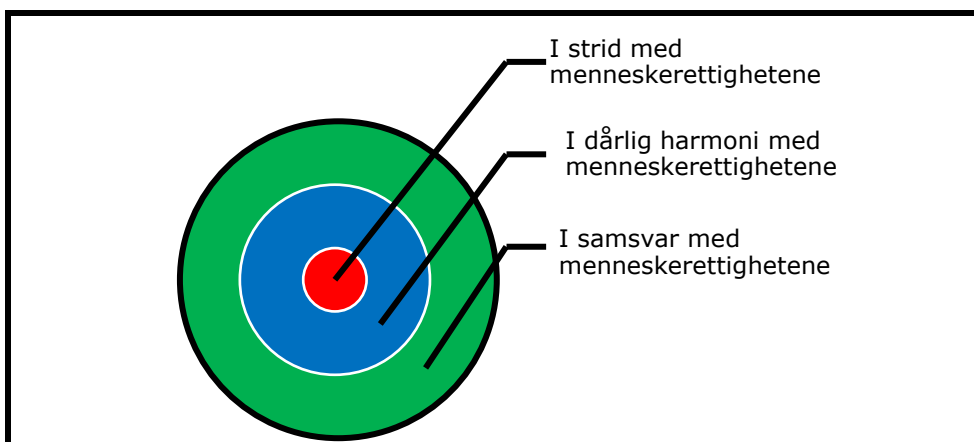
At politiet, helse- og sosialvesenet sitter på mest mulig fullstendig kunnskap om personer med psykiske lidelser, og som viser truende eller voldelig atferd, er selvsagt den grunnleggende forutsetningen for å kunne iverksette de mest relevante forebyggende tiltak. PF sitter naturlig nok ikke på noen omfattende og detaljert kompetanse om adferden til personer med ulike psykiske lidelser. Det må likevel være grunn til å fremheve at disse personene ikke alltid er mottakelige for fornuftige og saklige synspunkter, og evner å ta rasjonelle valg. Kongsberg-utvalget (side 202) har foreslått at det vurderes inntatt i politiloven en bestemmelse som gir politiet adgang til forholdsvis beskjedne inngrep i forebyggende øyemed. Maktmiddelutvalget har imidlertid uten noen nærmere begrunnelse enn en generell henvisning til personvernet, avvist dette, jf. rapporten side 148. PF ber imidlertid departementet arbeide videre med å få slike hjemler på plass.

Man har i politiloven innført tvangshjemler for å komme i dialog med barn og ungdom og deres foreldre, i situasjoner hvor barnets atferd først og fremst representerer en risiko for en uheldig sosial utvikling, jf. politiloven § 13 fjerde og femte ledd. Etter vår oppfatning vil det være vanskelig å forstå om man avstår fra å gi politiet hjemmel for å kreve dialog og eventuel hjemmebesøk, overfor en gruppe personer som potensielt kan være til fare andre mennesker, og via politiets innsats dermed også for seg selv. Hvis man overfor gruppen av psykisk syke med truende eller voldelig atferd, verken legger forholdene til rette for god informasjonsutveksling, og heller ikke gir politiet beskjedne tvangsmidler i forebyggende øyemed, kan det i alle fall fra et rent polisært synspunkt, synes som om man i "bow-tie-diagramet" nedenfor, satser alt på de reaktive og konsekvensreducerende tiltak. I ytterste konsekvens med katastrofalt utfall. For en etat som nå har forebygging som sin primære strategi, er dette vanskelig å forstå.



Når politiets væpnede innsats mot personer med psykiske problemer blir aktuell, er årsaken nesten alltid at vedkommende opptrår truende eller voldelig mot nærstående,

representanter fra helsevesenet eller andre offentlige myndigheter, eller overfor tilfeldige tredjepersoner. Liv, helse og personlig integritet er for alle borgere vernet både gjennom Grunnloven §§ 93 og 102, og EMK art. 2 og 8. Og etter Grunnloven § 92 og EMK art. 1 er Staten også forpliktet til å sikre disse rettighetene; gjerne benevnt som positive forpliktelser. En av de mest grunnleggende sider av slike positive forpliktelser, er å sørge for å ha en hensiktsmessig lovgivning som setter Staten i stand til i vareta og gripe inn mot mulige krenkelser av de aktuelle rettighetene<sup>28</sup>. Man har allerede i over ti år hatt kunnskap om den manglende muligheten for å utveksle informasjon, uten at noe er blitt gjort til tross for at det er påpekt ved en rekke anledninger. Hvis dette heller ikke endres nå, og man heller ikke setter politiet i stand til å gripe inn forebyggende, kan ikke PF se det annerledes enn at den norske rettstilstand i alle fall vil bevege seg inn i den lite flatterende tilstand som anses for å være i dårlig harmoni med menneskerettighetene, jf. figuren nedenfor.



#### IV. Andre tiltak

##### 1. Registering og rapportering om maktmiddelbruk

PF kan i det alt vesentlige gi sin tilslutning til Maktmiddelutvalgets forslag om forbedret registrering og rapportering, slik dette fremgår i rapportens side 223-225. Mest mulig korrekte data om hva som rent faktisk foregår i virkeligheten er alltid ønskelig, både for regel- og praksisutvikling, og for i varetakelsen av publikums og tjenstepersonenes rettssikkerhet og velferd. For PF er det imidlertid viktig å understreke følgende:

- Det må vises en ganske stor grad av nøkternhet om hva som skal rapporteres og registreres. PF har allerede i dag mottatt bekymringer fra medlemmene om at det til foretrengsel for rent faktisk å utføre den polisiære tjenesten, benyttes uforholdsmessig mye tid og ressuser på å lage rapporter om hva man har gjort. Gaper man for høyt her, kan det beste raskt bli det godes fiende!
- I forlengelsen av foregående punkt må det også vektlegges at rapporteringsverktøyet, f.eks. Maktmiddel-applikasjonen, blir designet og innrettet slik at oppgaven med å registrere og rapportere, blir intuitiv, rask og lite

<sup>28</sup> Jf. Njål Høstmælingen: Internasjonale menneskerettigheter (2.utg. Universitetsforlaget 2012) side 52-53, og Jon Fridrik Kjølbro: Den europeiske menneskerettighetskonvention for praktikere (4. utg. Jurist- og økonomforbundet forlag 2017) side 27-28.



ressurskrevende. Dette er viktig av to grunner: For det første; det må ikke være nødvendig å anvende mye tidsressurser på arbeidet. Men for det andre også av hensynet til de genererte rapporters korrekthet og troverdighet. Opplevs oppgaven som vanskelig og tidkrevende, er det grunn til å tro at underrapporteringen vil øke. Og her er det særlig viktig å være oppmerksom på den virkeligheten rapporteringen skal skje i: I stor utstrekning vil det være den ordinære patruljestyrken som skal rapportere om bruk av maktmidler. Dette er er tjenestepersoner som relativt ofte har andre oppdrag som venter, og det bør ikke bli slik at responstiden øker fordi patruljen først må bruke tid på å rapportere det forrige oppdraget, mens de ennå hukser hva som skjedde!

## 2. Hensynet til barn og andre særlig sårbare grupper

PF har ikke bemerkninger til at hensynet til barn og andre særlige sårbare grupper tillegges større vekt i politiutdanningen og i den årlige vedlikeholdstreningen, jf. rapportens pkt. 10.5 og 10.6. Maktmiddelutvalget har foreslått at hensynet til barnets beste tas inn i politiloven § 6, og av de tre forslagene som foreligger støtter PF forslaget om å innta «Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn» i politiloven § 6 annet ledd tredje punktum.

Da vil etter vårt syn hensynet måtte sees i sammenheng med nødvendigheten og stå i forhold til situasjonens alvor, jf bestemmelsens andre punktum.

Politiets oppgaver knyttet til alvorlige hendelser som ran og trusler, og der mindreårige er involvert, er det viktig at det ikke oppstår en praksis der tjenestepersoner vegrer seg for å gå inn i oppdraget i fare for at man ikke alltid kan være sikre på om et barn er over eller under 18 år.

Ved å ta bestemmelsen inn i § 6 annet ledd så vil hensynet til barnets beste med fordel bli synliggjort i sammenheng med forholdsmessighetsprinsippet som PF mener er viktig.

Unn Alma Skatvold

*Forbundsleder*

Linda Verdal

*Forbundssekretær*

