



Deres referanse:
16/2038-SK

Vår referanse:
201702339

Sted, Dato
Oslo, 30.11.2017

HØRING – NOU 2017:9 POLITI OG BEVÆPNING

1. Innledning

Vi viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 13.6.2017, vedlagt NOU 2017:9 Politi og bevæpning. Justis- og beredskapsdepartementet ber om innspill til utvalgets forslag innen 1. november. Det er senere avtalt utsatt høringsfrist til 1. desember 2017.

Politidirektoratet har innhentet høringsinnspill fra politidistriktene, politiets særorgan og Hovedverneombudet for politiet. Vi har også satt oss inn i PSTs hørings svar og anbefaling.

Spørsmålet om bevæpning er et tema som har stor betydning for politiet, noe som også gjenspeiles i de høringsinnspillene vi har mottatt fra underliggende enheter. Mange politidistrikter og særorgan opplyser at de har hatt en grundig intern prosess i forbindelse med utarbeidelsen av hørings svaret, og gir omfattende og gode vurderinger og innspill. Politidistriktene og særorganene er delt i synet på om norsk politi bør være generelt bevæpnet i daglig tjeneste eller ikke. Flere uttrykker at det har vært ulike oppfatninger også internt i distriktet/særorganet.

Det er ingen entydig anbefaling fra de underliggende enhetene og Hovedverneombudet. Seks politidistrikter og ett særorgan (Troms, Nordland, Møre og Romsdal, Sør-Vest, Øst, Innlandet og Utrykningspolitiet) anbefaler at politiet fortsatt skal være generelt ubevæpnet i den daglige tjenesten, men flere av disse mener at det er behov for å åpne opp for bevæpning i noe større grad enn etter dagens regelverk. Tre politidistrikter og ett særorgan (Trøndelag, Oslo, Vest og Politiets utlendingsenhet) anbefaler at politiet er generelt bevæpnet med ladd våpen. Tre distrikter (Finnmark, Agder og Sør-Øst) anbefaler at politiet er bevæpnet, men at våpenet bæres uladd.

Hovedverneombudet tar ikke stilling til spørsmålet om permanent bevæpning, men mener at politiet bør ha fullmakt til å bevæpnes i større grad enn i dag. Politihøgskolen gir ingen anbefaling med hensyn til bevæpningsmodell.

Det overordnede bildet er at de politidistrikter og særorgan som anbefaler et generelt ubevæpnet politi har lagt avgjørende vekt på verdien av et ubevæpnet politi i den daglige

Politidirektoratet

tjenesten. De som anbefaler et generelt bevæpnet politi har lagt større vekt på politiets beredskap og innsatsevne ved alvorlige og uventede hendelser.

Politidirektoratet gir herved et samlet hørings svar på vegne av politiet. Enkelte av innspillene fra underliggende instanser er innarbeidet. Alle høringsinnspillene vedlegges i sin helhet, og vi henviser til disse for et fullstendig bilde av politiets totale innspill.

I det følgende vil Politidirektoratet først redegjøre for hovedproblemstillingen som tas opp i høringen. Deretter foretas en vurdering av ulike hensyn knyttet til en fremtidig bevæpningsordning, før det redegjøres for Politidirektoratets anbefaling og forslag til fremtidig ordning. Til slutt kommenteres de øvrige anbefalingene i utredningen.

2. Hovedproblemstilling

Utvalgets flertall, medlemmene Lande Hasle, Askevold, Berg, Finstad og Olafsen, anbefaler videreføring av dagens ordning med et ordinært ubevæpnet politi som medbringer en- og tohåndsvåpen i kjøretøy (fremskutt lagring). Utvalgets mindretall, medlemmet Snortheimsmoen, foreslår en bevæpningsmodell med uladd våpen på tjenesteperson ("fremskutt lagring på kropp").

Utvalgets flertall har lagt stor vekt på at en eventuell endring av dagens ordning må begrunnes i dokumenterte behov, noe de ikke kan se foreligger. Utvalgets mindretall har lagt større vekt på at politiet må ha en høyere beredskap for å være bedre forberedt på det uforutsigbare som ligger i dagens trusselbilde.

Politidirektoratet tar utgangspunkt i at dagens bevæpningsmodell har fungert godt over lang tid. Politiet er ubevæpnet i ordinær tjeneste, og løser de aller fleste oppdrag ubevæpnet. Når det ikke er behov for å bruke skytevåpen, er det i prinsippet heller ikke nødvendig at politiet møter publikum bevæpnet. Når politiet har behov for skytevåpen, har de tilgang til våpen gjennom fremskutt lagring, og dagens regelverk har vist seg å være en god ordning som ivaretar politiets behov i langt de fleste tilfeller.

I de fleste oppdrag er det tid til å foreta risikovurderinger og planlegge gjennomføringen av oppdragene. Det har derfor liten betydning for oppdragsløsningen om politiet er generelt bevæpnet eller har tilgang til våpen gjennom fremskutt lagring i kjøretøy, da politiet uansett vil være bevæpnet når de ankommer innsatsstedet når det er fattet beslutning om bevæpning. Fremskutt lagring vil være tilstrekkelig også i de fleste akutte, hendelsesstyrte situasjonene, i det politiet vil ha gjennomført bevæpning under utrykning til innsatsstedet.

Utfordringen med dagens ordning kommer først og fremst på spissen i situasjoner der politiets behov for våpen oppstår akutt og uten forvarsel når de er avskåret fra våpenet, eller når det tar for lang tid å hente frem våpenet fra oppbevaringskabinettet i kjøretøyet.

Spørsmålet er om disse utfordringene tilsier at politiet i fremtiden bør være bevæpnet i større grad i den daglige tjenesten enn gjennom dagens ordning, og i tilfelle om dette behovet er likt i alle deler av landet.

Enhver bevæpningsmodell har fordeler og ulemper. Ved valg av fremtidig bevæpningsmodell må det foretas en avveining mellom alternativer som vektlegger ulike hensyn.

Politidirektoratet finner at det grunnleggende spørsmålet er *hva slags beredskap* samfunnet ønsker for å møte fremtidige trusler, og *hva slags risiko* samfunnet er villig til å akseptere. Dersom politiet fortsatt skal være ubevæpnet i den daglige tjenesten, innebærer det aksept for at politiet vil kunne komme i en akutt situasjon hvor de har redusert mulighet til å beskytte borgerne og seg selv, fordi de ikke har umiddelbar tilgang til skytevåpen. Dersom politiet skal være permanent bevæpnet i den daglige tjenesten, innebærer det aksept for de ulempene og omkostningene som dette vil medføre.

3. Hensyn av betydning for spørsmålet om bevæpningsordning

3.1. Verdiene i den norske polititradisjonen

Utvalgets skriver helt innledningsvis i kapittel 1.1 følgende: "Utvalget er opptatt av at verdiene i den norske polititradisjonen og de fire prinsippene for politiets makt- og våpenbruk – legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet – blir integrert og internalisert i hele politiet. Verdiene og prinsippene må legges til grunn og brukes aktivt som rettesnor, både i opplæring og i utøvelse av all polititjeneste, slik at de kommer til uttrykk og kan befestes gjennom politiets holdninger og samhandling med publikum".

Utvalget synes å legge til grunn at det er behov for å opprettholde dagens restriktive tilgang til skytevåpen for å bevare verdiene i den tilbakeholdne polititradisjonen og opprettholde publikums tillit til politiet. Utvalget viser til at et bevæpnet politi gjør at politiet har en overlegenhet i maktmidler, og at "en slik overlegenhet i maktmidler gir assosiasjoner til den militaristiske polititradisjon, ..." (kapittel 9.7.1). Den militaristiske tradisjonen kjennetegnes ifølge utvalget av "... hemmelighold, hierarkiske kommandolinjer, risikostyring og militære løsninger. Den preges av overveldende overlegenhet i form av våpen hos politiet og kompromissløse taktikker hvor målet er eliminering av trussel" (kapittel 3.1).

Flere politidistrikter har uttalt seg om verdispørsmål og polititradisjon i forhold til spørsmålet om bevæpning. Troms politidistrikt uttaler følgende:

"En kan heller ikke se at det foreligger [lite] objektiv dokumentasjon for at den tilbakeholdne polititradisjonen utfordres noe særlig ved at politiet bærer våpen på kroppen. Så langt vi har bragt i erfaring har ikke samfunnskontrakten mellom politiet og publikum, hvor legitimitet og tillit er fundamentet, endret seg under perioden med midlertidig bevæpning. Dette understøttes av erfaringer fra perioden med permanent bevæpning".

Nordland politidistrikt uttrykker bekymring for politiets grunnverdier og tillit i befolkningen dersom det innføres generell bevæpning:

"Spørsmålet om generell bevæpning av norsk politi er et vanskelig spørsmål fordi det berører hvilke grunnverdier politiet skal baseres på. Vi er stolte av et politi med et sivilt preg med fokus på befolkningas rettigheter og legger stor vekt på at politiet skal ha legitimitet og tillit i befolkninga. Et politi som har svak legitimitet og tillit vil ha langt dårligere forutsetninger for å løse samfunnsoppdraget."

"Politimesteren mener likevel å ha et ubevæpna politi er en verdi som vi bør ta vare på så lenge vi kan. Innføres det nå generell bevæpning er det "point of no return". Det er vårt inntrykk at store deler av samfunnet rundt oss ikke ønsker at politiet skal være bevæpnet."

"Politimesteren mener at det – i tråd med utvalgets flertall – [...] ikke er nødvendig med

beslutning om generell bevæpning av norsk politi på nåværende tidspunkt, men at spørsmålet må vurderes jevnlig."

Også Sør-Vest politidistrikt anser spørsmålet om bevæpning i stor grad å være et verdispørsmål:

"For meg er spørsmålet om bevæpning et verdispørsmål. Bakgrunnen for dette standpunktet er at skytevåpen er det ytterste – og dødeligste – maktmiddelet vi rår over. Våpen er potensielt dødelige både i de tilfeller de brukes i tjenesten, men også i ulykkestilfeller (vådeskudd)."

"Bakgrunnen for dette standpunktet er at det til *enhver tid* å ha med seg *alle* maktmidler bærer bud om at politiet anser enhver kontakt med publikum som en mulig trussel som kan tenkes møtt med våpen."

Politidirektoratet mener det er åpenbart at prinsippene legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet må legges til grunn for politiets maktbruk. Dette gjøres i dag, og det må gjøres i fremtiden. Disse prinsippene er i samsvar med den såkalte "politidoktrinen", som legges til grunn for samtlige land i Vest-Europa – hvorav de aller fleste har et generelt bevæpnet politi. Politidoktrinen innebærer at mistenkte skal pågripes og ikke angripes, det er krav om minimum bruk av makt, det skal om mulig gis advarsel før det brukes makt, og skytevåpen kan bare brukes mot den som er kilde til en livsfarlig trussel.

Norge har en tilbakeholden polititradisjon, som blant annet kommer til uttrykk gjennom politiloven § 1, hvor det fremgår at det er samfunnets behov som er grunnlaget for polititjenesten, og § 6, hvor det fremgår at politiet skal ivareta sitt samfunnsoppdrag og beskytte befolkningen med bruk av minst mulig makt.

Den tilbakeholdne polititradisjonen handler i stor grad om hvordan politiet møter publikum. Norsk politi løser de aller fleste oppdrag uten bruk av makt. Dette er et resultat av blant annet riktig rekruttering til Politihøgskolen og god utdanning, opplæring, trening mv. Politiet har generelt god kunnskap om reglene for maktanvendelse, og etterlever disse reglene på en god måte. Den tilbakeholdne tradisjonen må uansett fastholdes gjennom utdanning, opplæring og trening i fremtiden, uavhengig av bevæpningsmodell.

Politidirektoratet tror ikke at bevæpning av norsk politi, generelt eller i begrenset grad, vil endre norsk politis holdning til den tilbakeholdne polititradisjon. Det kan likevel ikke underslås at det visuelle uttrykket på en uniformert tjenesteperson endres ved bevæpning, men som Troms politidistrikt anfører, tilsier erfaringene fra perioden med generell bevæpning i 2014-2016 at dette ikke har stor betydning i kontakten med publikum. Politidirektoratet vektlegger også i sitt syn de hensynene som Nordland og Sør-Vest politidistrikt trekker frem.

3.2. Tillit

Utvalget legger stor vekt på at politiet har tillit i befolkningen, og skriver følgende om erfaringene fra perioden med midlertidig bevæpning: "Politiet generelt har mottatt få negative tilbakemeldinger fra publikum om den midlertidige bevæpningen ... og at de ikke har opplevd at bevæpningen har påvirket kontakten med publikum. Intervju med ulike grupper i befolkningen har imidlertid gitt et mer nyansert bilde, hvor studiene viser at mange var generelt negativt innstilt til bevæpning av politiet – noe som direkte eller indirekte kan ha vært påvirket av erfaringer fra perioden med midlertidig bevæpning" (punkt 7.14.2.2).

Politidistriktene og særorganene har ulike vinklinger og synspunkter på spørsmålet om bevæpning vil påvirke tilliten til politiet. Hovedinntrykket er at de ikke ser at det er noen umiddelbar sammenheng mellom bevæpning og tillit. Følgende sitat fra Innlandet politidistrikt kan illustrere dette:

"Velger man å innføre generell bevæpning, er ikke vi redd for at tilliten til politiet vil svekkes. Det er politiets egen adferd som er styrende for tilliten. Historien med midlertidig bevæpning viste oss at norsk politi også kan være bevæpnet, men man bør i så fall legge om på en del av den operative polititaktikken".

Politidirektoratet finner at utvalgets anførsler om mulig tap av tillit ved generell bevæpning er noe mangelfullt begrunnet og dokumentert. Utvalget viser i kapittel 9.9 også til at: "... det er vanskelig å si noe sikkert om hvordan tilliten til politiet vil påvirkes av en eventuell generell bevæpning av politiet. Utvalget mener imidlertid at et sivilt preget politi, som bygger på samtykke og legitimitet i befolkningen, gir bedre forutsetninger for den fundamentale og konfliktdempende kontrakten med publikum som politiet er avhengig av. Det kan også argumenteres for at det vil være en fare for at tilliten til politiet reduseres dersom politiets tilgang på skytevåpen får fatale konsekvenser".

Politidirektoratet mener at det viktigste politiet kan gjøre for å opprettholde dagens høye tillit i befolkningen, er å være tilgjengelig og yte god bistand når publikum har behov for det. Det er åpenbart grunn til å tro at det vil bli stilt spørsmål ved politiets handlemåte dersom det skjer uønskede hendelser som får fatale konsekvenser, f.eks. i form av overdreven våpenbruk eller skyteuhell. Men det er også grunn til å tro at det vil gå utover tilliten til politiet dersom de må trekke seg tilbake fra en situasjon fordi de ikke har skytevåpen tilgjengelig og dette får fatale konsekvenser.

Spørsmålet om tillit er derfor svært situasjonsavhengig, og trolig vanskelig å knytte opp mot spørsmålet om bevæpningsmodell.

3.3. Samfunns- kriminalitets- og terrorutviklingen

I utredningen er det redegjort for samfunns-, kriminalitets- og terrorutviklingen med hovedvekt på de siste 20 årene. Det overordnede bildet viser en markant nedgang i den registrerte kriminaliteten, parallelt med befolkningsvekst. I tillegg påpeker utvalget at det er lite som tyder på at kriminaliteten er alvorligere nå enn før. Utvalget skriver at: "I den grad man kan spå noe om fremtiden, mener utvalget at det er grunn til å tro at de som kommer etter oss vil begå enda mindre kriminalitet enn de som er aktive nå." (kapittel 6.15).

Det synes som om utvalget mener at dagens bevæpningsordning bør videreføres fordi de ikke har kunnet påvise at det har skjedd hendelser hvor politiets håndtering har vært utilstrekkelig.

Politidirektoratet er av den oppfatning at utvalget ikke i tilstrekkelig grad anerkjenner truslenes betydning for politiets arbeid. Historiske data, statistikk og beskrivelser er relevant, men ikke tilstrekkelig når man skal vurdere fremtidige trusler. Trusler er dynamiske, og det er viktig å arbeide kontinuerlig, systematisk og strukturert med etterretning for å kunne gjøre gode fremtidsrettede vurderinger av truslene.

Videre kan det anføres at kriminalstatistikk i begrenset grad er egnet til å belyse om politiet bør bevæpne seg. Omstendigheter som kan begrunne bevæpning i oppdragsløsningen, er knyttet til informasjon om den konkrete situasjonen, samt impliserte personer, miljø, tilgang til

våpen, aggressiv adferd mv. Disse omstendighetene blir i liten grad synliggjort gjennom hva en anmeldelse blir registrert som i kriminalitetsstatistikken.

Politidirektoratet mener at truslene, slik de vurderes i dag og framover, er noe mer alvorlig enn hva utvalget har beskrevet. Vurderinger av fremtidige terrortrusler utarbeides av Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Felles kontraterrorssenter, og Politidirektoratet legger til grunn det trusselbildet som formidles av disse. I Politidirektoratets dialog med PST, fremgår at det må tas høyde for at terror er påregnelig også i Norge. Vurderingene de siste årene har variert mellom "mulig" og "sannsynlig" at det vil bli gjennomført terrorangrep her i landet. I PSTs høringsinnspill fremgår blant annet følgende:

"Det trusselbildet PST har beskrevet de siste årene tilsier at det er vesentlig forandret. Endringen er ikke knyttet til enkelthendelser eller -rapporteringer, men den generelle situasjonen med høyt antall angrep i sammenlignbare land. Trenden er angrep mot ubeskyttede mål, med angrepsmidler og -taktikker som krever rask respons fra bevæpnet politi."

Ser en tilbake på noen av de mer markante terrorhendelsene i Europa den siste tiden, som fra Bataclan i Paris november 2015, strandpromenaden Nice i juli 2016, julemarkedet i Berlin 2016, Drottninggatan i Stockholm april 2017, to angrep ved Westminster/London Bridge vår/sommer 2017 og terrorangrepet på Ramblaen i Barcelona august 2017 - så har disse en rekke fellestrekk. Angrepene skjer uten forvarsel og er gjerne over i løpet av minutter, det er snakk om en eller få gjerningsmenn. Angrepene er utført med kjøretøy, lette skytevåpen og andre lett tilgjengelige våpen, som kniv/stikkvåpen mv. Angrepene har skjedd på steder hvor det er en tett ansamling av mennesker, hvor fluktmulighetene har vært begrenset og på steder med få eller ingen sikringstiltak. Hendelsene har videre regelmessig funnet sted på kjente steder i sentrumsnære områder, hvor det antas at gjerningsmennene - i tillegg til å ramme flest mulig - har søkt å ramme steder hvor en befolkning særlig vil føle seg rammet, selv om dette ikke vil gjelde dem personlig. Med andre ord, er det snakk om områder som kan karakteriseres som "promenadegater" eller har særlig symbol- eller kulturell verdi.

Disse hendelsene danner et bakteppe til dagens trusselbilde, hvor et mulig scenario er et angrep utført av en enkelt gjerningsmann, eller et mindre antall gjerningsmenn, utført med enkle våpen mot myke mål og på områder hvor det er få eller ingen sikringstiltak.

Fremtidige kriminalitetstrusler som ikke vedrører terror har til nå ikke blitt vurdert like systematisk som PST vurderer terrortrusler. Likevel har Kripos på oppdrag fra Politidirektoratet utarbeidet enkelte trusselvurderinger som er relevante for spørsmålet om bevæpning. I begynnelsen av 2017 ble det for eksempel vurdert at kriminalitetsutfordringer som gjaldt enkelte lovbruddskategorier som narkotikalovbrudd, voldshendelser, personran og ordensforstyrrelser til en viss grad korrelerer med befolkningstetthet, utelivsområder og boligområder. Dette kan tilsa at det er behov for å øke grunnberedskapen i slike områder.

Dette er også i tråd med høringsinnspillet fra Oslo politidistrikt, hvor de blant annet uttaler om situasjonen i Oslo:

"Det mest reelle, og det politifolk som gruppe ofte erfarer, er å helt uforberedt og uforvarende havne i en uventet og farlig situasjon i det man trodde var et "vanlig" oppdrag."

Politidirektoratet bemerker videre at politiets omverdensanalyse fra 2015 viser at det globale trusselbildet blir stadig mer sammensatt og uoversiktlig, med en utvikling mot mer grenseoverskridende kriminalitet. Konflikter i andre verdensdeler påvirker norsk sikkerhet. En konsekvens av væpnet konflikt er at en ustabil sikkerhetssituasjon gir muligheter for kriminelle til å profitere på menneskehandel, smugling av narkotika, våpen og mennesker, og andre former for alvorlig og organisert kriminalitet. Omverdensanalysen konkluderer med at utfordringene for norsk politi kanskje aldri har vært mer komplekse og krevende.

PST har dessuten påpekt at mange terroristers profil er at de har en kriminell bakgrunn og en voldshistorikk før de blir radikaliseret og begår terror, noe som også understreker viktigheten av å se kriminalitetstrusler og terrortrusler i sammenheng.

Det nasjonale trusselbildet må ses i sammenheng med lokal etterretning og lokale trusselvurderinger. Dette innebærer at vurderinger knyttet til kriminalitets- og trusselbildet vil variere mellom de ulike politidistriktene, og også lokalt innenfor det enkelte politidistrikt.

Politidirektoratet anser at samfunnsutviklingen og kriminalitets- og terrorutviklingen er preget av usikkerhet, og totalt sett vurderer direktoratet dette bildet som noe mer alvorlig enn det utvalget har lagt til grunn. Etter vår vurdering ligger trusselbildet generelt på et høyere nivå enn tidligere, men det vil være ulikt i forskjellige deler av landet. Trendene i dag kan tilsi at det er behov for å øke grunnberedskapen i særskilt utsatte områder.

3.4. Beredskapshensyn

I utvalgets rapport heter det at det "... ikke [kan] utelukkes at det kan oppstå uforutsette situasjoner der skytevåpen potensielt kan medføre en vesentlig forskjell." (kapittel 9.3.1). "Utvalget ser imidlertid med bekymring på at større deler av politiet rettes inn mot hendelser som har liten sannsynlighet for å skje, dersom dette går på bekostning av det ordinære politiarbeidet." (kapittel 9.1.1). Videre er utvalget "... opptatt av at ikke hele politiets virksomhet styres av de mest ekstreme hendelsene som kanskje aldri vil skje, og at vi ikke innretter samfunnet på grunnlag av verstefallstenkning og frykt." (kapittel 9.1.1).

Flere politidistrikter fremhever i sine høringsuttalelser betydningen av beredskap, innsatsevne og risikoerkjennelse, særlig etter 22. juli 2011. Vest politidistrikt anfører blant annet følgende når det gjelder risikoerkjennelse:

"Politiet ble utsatt for sterk kritikk for sin håndtering av hendelsen både på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå. Den alvorligste kritikken rammet politiets manglende evne til å erkjenne risiko og måten politiet tenkte om samfunnssikkerhet og beredskap og hvordan dette påvirket ledelse, kultur og verdier i en negativ retning. I NOU 2012:14 – Rapport fra 22. juli-kommisjonen kapittel 19.2 skriver kommisjonen: [...] Dette viser at det er et paradoks mellom det som erfares i den daglige tjenesten, og det som skjer sjelden, men som gir ekstreme konsekvenser".

Oslo politidistrikt viser også til 22. juli-kommisjonens rapport, hvor det fremgår at:

"Grunnsikring må være på plass, og i arbeidet med risiko må man ikke bare ta inn over seg historiske erfaringer, men også ta høyde for overraskelser og usikkerhet (NOU 2012:14 s. 451)".

Flere politidistrikter legger stor vekt på økt terrorberedskap. De belyser de kjente angrepene som har funnet sted i den vestlige verden i 2017, og som utredningen ikke har vurdert, der

politiet har blitt konfrontert med akutte trusler, og bevæpning har vært relevant for utfallet med hensyn til skadebegrensning. Nordland politidistrikt anfører følgende:

"FFI [TERRA-prosjektet som omhandler terror] har i sin undersøkelse kommet frem til at et bevæpnet politi sannsynligvis kan bidra til å redusere skadepotensialet ved skyting mot folkemengder. Et bevæpnet gatepoliti kan i slike tilfeller nå raskt frem til situasjonen, og forhindre ytterligere dødsfall og stort skadepotensiale ved rask inngripen, fremfor et alternativ hvor man kun har bevæpnet spesielle responsstyrker."

"I dag settes ikke politiet i stand til å stoppe væpnede trusler umiddelbart. Man risikerer at politiet løper fra trusselen og til politibilen, i stedet for å løpe mot trusselen for å nedkjempe den før sivile liv går tapt".

Oslo politidistrikt har på side 16-17 i sitt høringsinnspill gitt en oversikt over de kjente angrepene i 2017 i den vestlige verden hvor politiets bevæpning kan ha innvirket på utfallet. De anfører blant annet:

"Angrepene vi har sett de siste årene er kjennetegnet med at de inntreffer plutselig og uten forvarsel, og at de gjerne utløser flere angrep som må forsøkes stanset, jf angrepene ved Westminster og London Brigade/Borough Market. Her, og også på promenaden i Nice i juli 2016, ble fremrykning stanset av bevæpnet politi".

"Ved angrep med kjøretøy kan bevæpnet politi raskt uskadeliggjøre sjåføren, og derigjennom begrense skadeomfanget".

Tilsvarende anfører Sør-Øst politidistrikt:

"Når en terrorhandling eller en annen form for dødelig voldshandling av større omfang først skjer, vil politiets kompetanse- og utstyrsnivå kunne ha direkte innvirkning på muligheten for skadebegrensning. En gjerningsmann som begynner å skyte eller stikke ned personer i en folkemengde vil kunne stanses effektivt av et bevæpnet politi."

Trøndelag politidistrikt anfører også:

"Ved flere av disse angrepene har resolutt inngripen fra politiets side antakelig berget menneskeliv".

Politiets utlendingsenhet anfører:

"Et bevæpnet politi kan ikke evne å forhindre alle terrorangrep. Men det er belegg for å kunne hevde at rask respons fra gatepoliti har bidratt til å redusere skadeomfanget av enkelte terrorangrep (angrepet i Nice i juli 2016, angrepene i London og angrepene i Barcelona og Cambrils august 2017 m.m.)".

Oslo politidistrikt legger også vekt på beredskap knyttet til annen kriminalitet, blant annet vises til:

"Det er anført fra våre tjenestepersoner at det uventede inntreffer relativt ofte, og noen ganger oppstår et plutselig behov for skytevåpen underveis i oppdraget".

Sør-Øst politidistrikt viser til at det er viktig å ta høyde for det uforutsette:

"Utvalget legger til grunn at samfunnet er tryggere enn mange i politiet selv mener, og beskriver risikoen for en mulig overreaksjon som følge av verstefalltenkningen. Dette står i kontrast til

politiets innlærte forebyggende tilnærming som er ment å ta høyde for det uforutsette."

Innlandet politidistrikt uttrykker følgende:

"Det er mulig at rapporten har undervurdert risikoen ved ikke å vektlegge sterkere når/hvis den fatale hendelsen inntreffer, og hvor et generelt bevæpnet politi vil kunne være forskjellen mellom liv og død. En slik hendelse vil sannsynligvis komme, og da vil denne debatten komme opp."

Hovedverneombudet viser til at det er viktig å planlegge også for uforutsette hendelser:

"Dersom politiets aktivitet og planverk utelukkende skulle være basert på hendelser som har skjedd tidligere ville vi ende opp med å være uforberedt på svært mange situasjoner."

Videre viser Hovedverneombudet til et paradoks når det gjelder krav og forventninger til politiet:

"Vi ser tydeligere krav og forventninger til at politiet skal gripe raskt inn ved akutte hendelser, samtidig som man ønsker seg et ubevæpnet, tilbakeholdent og sivilt preget politi i det daglige".

Troms politidistrikt viser imidlertid til at det uansett ikke vil være mulig å eliminere enhver risiko, og at det må mer til for å innføre generell bevæpning:

"Forskjellen oppstår i de tilfellene der en uforvarende ender i en skarp situasjon på et oppdrag, eller der en skarp situasjon oppstår i ens umiddelbare nærhet. Det er eksempler på slike hendelser, men det er få av dem. Spørsmålet er om det er nok til at bevæpning samlet sett er nødvendig. Det faktum at slike hendelser kan skje, kan alene ikke begrunne bevæpning. Politiet foretar risikovurderinger på mange ulike forhold, og det er nærmest umulig å redusere risikoen for uønskede hendelser til null. Til det er mulighetene stort sett for mange og uoversiktlige."

Tilsvarende anfører Sør-Vest politidistrikt:

"I de tilfeller hvor patruljen uten forvarsel engasjeres av en motpart, vil det å kunne besvare ilden eller annet farlig angrep kunne bidra til økt sikkerhet. Slike hendelser inntreffer imidlertid uhyre sjelden, og utvalget har i kap 9.3. *"... ikke klart å avdekke noen faktiske hendelser der dagens ordning har kommet til kort i den forstand at noen er blitt skadet eller drept"*. Dette taler i seg selv mot alminnelig bevæpning på et slikt grunnlag, og jeg henviser til utvalgets drøftelse."

Politidirektoratet mener at et sentralt utgangspunkt for drøftelsen av en fremtidig bevæpningsmodell i større grad bør være knyttet til de krav og forventninger som stilles til politiet, og da særlig av Stortinget og regjeringen. Krav og forventninger til politiet innenfor beredskapsområdet behandles og omtales særlig i forbindelse med at regjeringen fremmer sine samfunnssikkerhetsmeldinger, noe som gjøres regelmessig hvert fjerde år. Videre er det gitt føringer gjennom NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen og Meld St 15 (2012-2013) Terrorberedskap. Oppfølgingen av 22. juli-kommisjonens rapport, terrorberedskapsmeldingen, senere samfunnssikkerhetsmeldinger og Stortingets behandling av disse, synes ikke å ha blitt tillagt vesentlig vekt i utvalgets arbeid.

22. juli 2011 var på mange måter et vendepunkt for beredskapsarbeidet i det sivile Norge, og har i stor grad dominert utviklingen av politiet de siste årene. Etter dette har det blitt iverksatt tiltak som gir politiet raskere tilgang til våpen, og som dermed bidrar til å styrke politiets grunnberedskap og mulighet til å gripe raskt inn i uforutsette og alvorlige hendelser. Blant annet ble det i 2013 innført en ordning med obligatorisk fremskutt lagring av både enhåndsvåpen og tohåndsvåpen i politiets kjøretøy. I 2014 ble det besluttet at alle polititjenestepersoner som går i vakt- og beredskapstjeneste skal ha IP-godkjenning. I 2016

ble politiets våpeninstruks endret slik at kompetansen til å gi beslutning om bevæpning i mange situasjoner ble lagt til operasjonsleder.

I tillegg er det gjennomført svært mange andre tiltak i politiet for å styrke politiets beredskap og innsatsevne, som blant annet forsterket objektsikring, styrking av operasjonssentralene, økning i operativt personell, økning i nasjonale beredskapsressurser, økt opplæring av innsatspersonell, mv. Samfunnet har dermed allerede erkjent behovet for å iverksette tiltak for å heve beredskapen for å ta høyde for uforutsette hendelser.

Politidirektoratet mener at det i dag stilles krav til politiet om at det skal ytes rask og adekvat politiinnsats når samfunnet har behov for det, og at man må bygge en tilstrekkelig beredskap også for de mindre sannsynlige scenariene, men med potensielt store konsekvenser. Dette innebærer at politiet raskt må kunne avverge alvorlige trusler mot liv og helse. Som flere av politidistriktene understreker i sine innspill, og som også er Politidirektoratets oppfatning, vil det være nødvendig med hurtig og adekvat respons av bevæpnet politi for å kunne begrense skadeomfanget av enkelte pågående angrep. Terrorhendelsene som har skjedd i Vest-Europa de siste årene, illustrerer at tilstedeværelse av bevæpnet politi vil kunne være eneste adekvate tiltak for å begrense skadeomfanget og stanse angrepet.

Likevel er det, som Troms politidistrikt skriver, umulig å eliminere enhver risiko. Spørsmålet er om norsk politi bør høyne grunnberedskapen ytterligere gjennom økt bevæpning.

Dette vil imidlertid også medføre noen ulemper.

3.5. Risiko for vådeskudd, fratatt våpen, økt våpenbruk

3.5.1. Vådeskudd

Utvalget definerer vådeskudd som "utilsiktede avfyringer", men det "... avgrenses mot utilsiktede avfyringer som har skjedd som en del av politiets instruksjonsvirksomhet, under skytebanetjeneste eller lignende, eller avfyringer som har skjedd under tømning av tjenestevåpen i nedspenningskasser, med mindre dette har medført skade på person eller materiell" (kapittel 7.3).

Utvalget viser til at det i perioden med midlertidig bevæpning var et høyere antall vådeskudd enn i perioden før og etterpå, og at skadepotensialet har vært stort i flere av situasjonene (kapittel 7.3). Det fremgår av utredningen at det i perioden med midlertidig bevæpning (14 måneder) var 28 vådeskudd. Videre fremgår at "ettersom utilsiktede avfyringer ikke tidligere var rapporteringspliktig, vet man lite om omfanget faktisk har økt" (kapittel 7.3).

Politidirektoratet har hentet ut tall fra perioden etter den midlertidige bevæpningen, som viser at det fra mars 2016 til august 2017 (17 måneder) var 18 vådeskudd. Dette bekrefter at tallene var høyere i perioden med midlertidig bevæpning.

Vest politidistrikt anfører følgende om antall vådeskudd i perioden med midlertidig bevæpning:

"Antallet vådeskudd blir da svært lavt, og vi mener det er grunn til å tro at en alminnelig bevæpning vil gjøre ildhåndgrepene sikrere og at antall vådeskudd med dette vil gå ytterligere ned."

Sør-Vest politidistrikt anfører imidlertid det motsatte:

"Det kan [heller] ikke være uenighet om at alminnelig bevæpning medfører en økt risiko for vådeskudd ettersom alminnelig bevæpning vil medføre langt flere håndtering av våpenet enn dagens ordning."

Politidirektoratet bemerker at det uansett vil være en risiko for vådeskudd når politiet håndterer våpen. Dette vil gjelde uavhengig av om politiet er generelt bevæpnet eller om de bevæpnes for kortere eller lengre perioder. Direktoratet mener det er grunn til å tro at risikoen for vådeskudd generelt sett vil øke med økt bevæpning, med tilliggende risiko for at skader kan oppstå. Det er uansett viktig å ha fokus på å unngå vådeskudd og begrense skaderisikoen av slike, både for å beskytte publikum og egne tjenestepersoner.

3.5.2. Fratatt våpen

Utvalget viser til at det i perioden med midlertidig bevæpning ble "... rapportert om 22 hendelser der tjenestepersonell er blitt forsøkt fratatt et ladd våpen." (kapittel 7.4).

Flere politidistrikter har uttalt seg om risikoen for å bli fratatt tjenestevåpenet. Oslo politidistrikt uttaler følgende:

"Tjenestepersoner har understreket at hoftebåret sikkerhetshylster nærmest tar bort faren for å bli fratatt våpenet, så lenge tjenestepersonen er ved bevissthet. Hoftebæring reduserer også den visuelle profilen av våpenet i stor grad, og albuekontakten med våpenet vil dekke det og bidra til kontinuerlig kontroll".

Vest politidistrikt uttaler imidlertid blant annet følgende:

"På den annen side vil det å bære våpen også kunne utgjøre en fare for både seg selv og andre. Det er ikke vanskelig å ta fra en tjenesteperson våpenet i en folkemengde, eller inn i en trang bygning. Dette kan få fatale konsekvenser. Trusselbildet i dag er dominert av vold med enkle, men dødelige midler mot folk i store folkemasser uten gode muligheter for å flykte. Videre også vold mot uniformert personell i utkanten av slike områder. Angrep med stikkvåpen skjer med skjult våpen og på kloss hold. Det vil ikke være mulig å forsvare seg mot slike angrep med skytevåpen. Dermed vil også en angriper ha et skytevåpen tilgjengelig når polititjenestepersonen er tatt ut."

Sør-Vest politidistrikt gir uttrykk for tilsvarende:

"Det er neppe uenighet om at alminnelig bevæpning vil utgjøre en høyere risiko for at polititjenestepersonen kan bli fratatt våpenet, og at det dermed kan oppstå meget farlige situasjoner."

Politidirektoratet bemerker at det er viktig at politiet har kontroll over eget tjenestevåpen til enhver tid. Dersom politiet mister kontroll over våpenet, vil dette innebære en alvorlig risiko for politiet og andre. Risikoen forbundet med dette vil kunne ha innvirkning på politiets oppdragsløsning, ved at det mentale fokuset forskyves fra oppdragsløsningen til å kontrollere våpenet.

Politidirektoratet kjenner ikke til at noen har lyktes i å ta våpenet fra en tjenesteperson i Norge. I løpet av perioden med midlertidig bevæpning ble det, som Oslo politidistrikt henviser

til, innført nye pistolhylstre som reduserer muligheten for at uvedkommende skal lykkes med å frata politiet våpenet. Det er imidlertid kjent fra utlandet at politiet blir fratatt tjenestevåpenet sitt fra tid til annen, med potensielt fatale konsekvenser. I USA skyldes 93 % av dødsfall i polititjenesten skyting, og i 10 % av disse skjer det med eget tjenestevåpen (Elisabeth Evitts Dickinson, John Hopkins University, 2013).

Det kan ikke utelukkes at det vil være en risiko for at noen vil forsøke å frata politiet våpenet når politiet er bevæpnet. Økt bevæpning på mer permanent basis vil innebære at flere tjenestepersoner kan bli eksponert for situasjoner i den daglige tjenesten som innebærer risiko for å bli fratatt våpen. På samme måte som med vådeskudd, er Politidirektoratet av den oppfatning at det er grunn til å tro at risikoen for å bli fratatt våpenet generelt sett vil øke med økt bevæpning.

3.5.3. Økt våpenbruk fra politiets side

Utvalget har sammenliknet bruk av skytevåpen og antall skadde og drepte av politiet i Norden, England og Wales. Politiet i Sverige, Finland og Danmark er bevæpnet, mens politiet i England og Wales er normalt ikke bevæpnet. Utvalget peker i kapittel 5.7.10 på at "... skytevåpen [brukes] betydelig oftere av politiet i de andre nordiske landene enn hva tilfellet er i Norge. Antall hendelser der politiet skyter i England og Wales er betydelig lavere enn frekvensen i Norge."

Når utvalget viser til "bruk av skytevåpen", menes situasjoner der politiet har avfyrt varselskudd og/eller rettet skudd mot motstander (kapittel 5.7.8).

Utvalget kommenterer ikke tallene fra England og Wales nærmere. Når det gjelder det forhold at skytevåpen brukes oftere i Sverige, Danmark og Finland enn i Norge, uttaler utvalget at "Det er god grunn til å anta at dette henger sammen med den norske modellen og den begrensede tilgangen til skytevåpen. Samtidig handler det ikke utelukkende om dette. Finsk politi avfyrer også svært få skudd, selv om de er generelt bevæpnet. Finland har imidlertid svært restriktiv regulering av politiets bruk av skytevåpen" (kapittel 9.2.3).

Politidirektoratet bemerker at tallene som utvalget viser til i kapittel 5.7.10 indikerer at bevæpnet politi bruker våpenet oftere og skader/dreper flere enn et generelt ubevæpnet politi. Likevel anføres av utvalget at Finland avfyrer få skudd og er det av landene som er omtalt i utredningen som har lavest antall drepte av politiskudd. Utvalget har ikke sett nærmere på dette funnet eller kommentert tallene, og tallene i seg selv gir ingen forklaring på hvorfor politiet skyter og hvorfor det er ulikheter mellom landene.

Politidirektoratet mener at tallene fra Finland indikerer at det også må være andre omstendigheter enn permanent bevæpning som er av betydning for bruk av skytevåpen og antall drepte av politiskudd. Utvalget er da også forsiktig med å konkludere på dette, ved at de sier at det "... *antas* at dette henger sammen med den norske modellen..." (kapittel 9.2.3) og at det "... *indikerer* at tilgang på skytevåpen også kan bidra til hyppigere bruk" (kapittel 9.9.3).

Politidirektoratet finner at spørsmålet om hvorvidt bevæpning vil innebære økt våpenbruk er et sentralt tema, som utvalget burde hatt en bredere og mer inngående behandling av.

Politidirektoratet har sett hen til en sammenlikningsstudie av politiets bruk av skytevåpen i Norden, gjennomført av daværende professor ved Politihøgskolen Johannes Knutsson og Annika Norée. Sammenlikningsstudien ble utgitt i 2010, og bygger på data til og med 2006. Studien viser at Danmark, Sverige og Finland hadde om lag samme nivå på antall situasjoner hvor det ble avfyrt skudd, mens Norge lå på et lavere nivå. Studien peker på at det er flere faktorer som er relevante for politiets bruk av skytevåpen. Tallene kan indikere at permanent bevæpning bidrar til hyppigere bruk av skytevåpen, men dette er beheftet med usikkerhet.

I og med at utvalget fremhever at finsk politi avfyrrer svært få skudd, har Politidirektoratet sett etter oppdaterte tall fra Finland. Polisyrkeshøgskolan i Finland publiserte 6. oktober 2016 informasjon på sine hjemmesider. Her fremgikk det at finsk politi benyttet skytevåpen i mellom 26 og 44 situasjoner hvert år i perioden 2003-2013. Til sammenlikning benyttet norsk politi i samme periode skytevåpen mellom 55 og 81 ganger (se tabell nedenfor).

Det fremgår videre av Politidirektoratets statistikk om trusler om bruk og faktisk bruk av skytevåpen, at norsk politi har truet med å bruke skytevåpen 1055 ganger i løpet av perioden 2002-2017. Videre har politiet brukt skytevåpen 45 ganger i samme periode, dvs i underkant av 3 ganger hvert år i gjennomsnitt. 4 personer er blitt drept og 23 personer skadet av politiskudd i løpet av samme periode.

Antall bevæpningsbeslutninger synes å ha ligget noenlunde stabilt frem til perioden med midlertidig bevæpning, og har økt betraktelig det siste året. Statistikken viser at politiet ikke bruker skytevåpen oftere, selv om det er dobbelt så mange bevæpningsbeslutninger i 2017 i forhold til tidligere år. Det vises til statistikken nedenfor.

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Politiet truer med skytevåpen	70	72	67	52	75	65	55	58	75	66	58	58	49	53	80	102
Politiet har avfyrt skudd	1	1	5	3	3	0	2	3	6	1	3	3	2	5	3	4
Totalt	71	73	72	55	78	65	55	61	81	67	61	61	51	58	83	106
Personer døde av politiets skudd	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Personer skadet av politiets skudd	1	?	5	1	1	0	1	2	4	1	0	2	0	2	1	2
Antall beslutninger om bevæpning	-	-	-	2666	-	-	2170	2358	-	2711	-	-	2954	-	-	6619

*Tallene for 2017 gjelder per 29. november 2017

Politidirektoratet mener at det er usikkerhet rundt hva man kan lese ut av dette tallmaterialet. Det kan ikke utelukkes at bevæpning på mer permanent basis vil kunne innebære en risiko for at politiet vil bruke skytevåpen oftere. Likevel viser tallene fra både Finland og Norge at det ikke nødvendigvis er en slik sammenheng.

3.5.4. Økt våpenbruk fra de kriminelles side

Det kan stilles spørsmål ved om et bevæpnet politi vil innebære at kriminelle miljøer også bevæpner seg i større grad (såkalt "våpenkappløp" mellom politiet og kriminelle miljøer). Utvalget viser i kapittel 9.9.3 til at Finstad har undersøkt dette "uten å finne empirisk eller

teoretisk forskning som kan underbygge eller forkaste denne hypotesen. Dette er altså noe vi ikke har god eller sikker kunnskap om".

Vest politidistrikt uttaler om dette:

"Vi har heller ikke sett tegn som tyder på at kriminelle miljøer i større grad har bevæpnet seg, eller at våpen-effekten er blitt synlig i perioden med bevæpning."

Politidirektoratet har også gått inn i dette temaet for å forsøke å finne dokumentasjon som kan underbygge denne hypotesen, men har ikke lyktes i å finne relevant dokumentasjon. Direktoratet er derfor enig med utvalget i at det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap til å trekke slutninger om dette.

3.6. Avveining av ulike alternativer

Dagens bevæpningsordning har til nå fungert tilfredsstillende. Flere politidistrikter fremhever også dette i sine høringsinnspill. Blant annet sier Troms politidistrikt følgende:

"Et generelt ubevæpnet politi er imidlertid en ordning vi har gode erfaringer med, og som både politikere og publikum er stolte over. I en situasjon der de vi er satt til å trygge selv mener et slikt tiltak [permanent bevæpning] ikke er nødvendig, bør politiet være varsomme med å argumentere for dette. Det gjelder særlig når bevæpning i følge mange samfunnsstemmer bidrar til en følelse av utrygghet."

Øst politidistrikt uttaler som følger:

"Dagens ordning med framskutt lagring fungerer godt og gir politiet rask tilgang til skytevåpen. Mannskapene kan få ordre om bevæpning, eller bevæpne seg selv i hastetilfeller. Tidligere ble våpnene oppbevart på politistasjonen. Ved behov måtte politiet kjøre inn til stasjonen, låse ut våpnene og deretter kjøre til selve oppdraget. Da politiet fikk ordningen med framskutt lagring, ble responsevnen vesentlig forbedret".

Gjeldende ordning innebærer likevel en risiko for at politiet kan komme i en situasjon hvor de ikke vil være i stand til å beskytte seg selv eller andre. Spørsmålet er derfor om ordningen fortsatt vil være tilstrekkelig for å sikre at politiet kan ivareta sitt samfunnsoppdrag på en god måte og over hele landet.

En permanent bevæpning av politiet vil øke grunnberedskapen slik at politiet blant annet vil kunne håndtere akutte og uforutsette hendelser i større grad enn i dag. En slik ordning vil imidlertid innebære risikoer og ulemper, som allerede omtalt. En eventuell bevæpning av politiet på mer permanent basis enn i dag, må dermed veies opp mot de potensielle omkostningene som kan følge av en slik utvidelse.

De fleste politidistriktene har pekt på nettopp disse dilemmaene, som f.eks. Møre og Romsdal politidistrikt som uttaler følgende:

"Det er situasjonar som oppstår når patrulja ikkje er i, eller i nærleiken av køyretyet ulempa kan vere stor når ein ikkje er alminneleg væpna. Det kan vere situasjonar i ei høgblokk i Oslo eller på ei øy på Sunnmøre dit patrulja har tatt seg utan å ha med køyrety eller på eit kjøpesenter eller arrangement der det tek tid å ta seg fram til køyretyet for å hente våpen dersom ein brått treng

det. Vi meiner at frekvensen på slike oppdrag er lav og at det finst kompensierende tiltak for dei fleste av situasjonane, og at dette ikkje gjev grunn for alminneleg væpning. [...] Det uventa kan hende, slik som ein til dømes har sett i mindre eller større terroråtak med kniv eller med bil fleire stadar i verda. Slike hendingar påverkar naturleg nok vårt syn på væpningsspørsmålet, men det må etter vårt syn ikkje vere dette som skal vere grunnlaget for ei mogleg alminneleg væpning av norsk politi."

Innlandet politidistrikt har gitt uttrykk for et lignende syn:

"Det å ha et skytevåpen på seg og slippe å låse det opp fra oppbevaringsskrinet i bilen, vil i ekstreme situasjoner bety forskjellen på suksess og fiasko. Spørsmålet blir da hvor stor vekt man vil legge på dette. Vi er noe tvilende til at man bør innføre generell bevæpning på bakgrunn av et slikt argument".

Hovedverneombudet mener at politiet må få et større handlingsrom i utførelsen av samfunnsoppdraget, og uttaler følgende i sitt høringsinnspill:

"Arbeidsgiveransvaret bør i størst mulig grad kunne ivaretas innenfor politiets egne fullmakter, uten detaljerte og situasjonsbestemte vurderinger på forvaltnings- og politisk nivå. Politidirektør, Politimestere og sjef for særorgan må ha nødvendig fullmakt til å bevæpne i flere tilfeller og mer generelle situasjoner enn dagens regelverk tillater. Samtidig må politiet akseptere at det må være overordnet kontroll på politiets våpenpraksis".

"Men det må være vesentlig større handlingsrom for at trusselvurderinger og risikovurderinger av arbeidet utløser bevæpning for å ivareta sikkerheten i oppgaveløsningen".

"Terskelen for bevæpning bør senkes. Generelle trusler, eller situasjoner hvor konsekvensene av å være ubevæpnet kan bli store, bør utløse generell bevæpning av operativt personell i norsk politi, alternativt en lavere terskel for midlertidig bevæpning. [...] Jeg anbefaler reelle vurderinger av slike justeringer i forskjellige scenario og situasjoner i det videre arbeid".

Politidirektoratet mener at ved valg av fremtidig bevæpningsmodell må det tas hensyn til politiets arbeidssituasjon og tjenestepersonenes sikkerhet. Hovedverneombudet uttaler blant annet følgende om dette:

"Sikkerhet for arbeidstakerne vil ha direkte betydning for hvordan oppdraget kan løses, og dermed også borgernes sikkerhet."

"Hensynet til arbeidstakerens sikkerhet og helse må gå foran samfunnets generelle ønske om et tilbaketrukket og generelt ubevæpnet politi. Bevæpning må brukes når det vurderes nødvendig for å løse oppdraget, og ivareta sikkerheten."

"Det er hendelser som viser seg å ha behov for rask væpnet respons som har de potensielt mest alvorlige konsekvensene."

Politidirektoratet mener at det må legges stor vekt på at politiet må ha klare rammer for oppdragsløsningen som ivaretar tjenestepersonenes sikkerhet på best mulig måte. Løsningen av akutte oppdrag er risikofyllt, utfordrende og komplekse, og det er mange oppgaver som skal utføres på kort tid når patruljene skal planlegge og gjennomføre tidskrisiske oppdrag. Videre har arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven en plikt til å innrette virksomheten og organisere arbeidet på en slik måte at arbeidstakerne er sikret mot skader på liv og helse så langt det lar seg gjennomføre.

Politiet har en handleplikt når menneskers liv er i fare som følge av kriminelle handlinger, denne plikten er blant annet nedfelt i politiloven § 2. Praktiseringen av denne bestemmelsen er blitt presisert og innskjerpet som følge av oppfølgingen av NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Det stilles i dag større krav til politiets inngripen, noe som kan medføre betydelig risiko for den enkelte tjenesteperson. Hovedverneombudet tar opp forholdet mellom handleplikt og forsvarlig arbeidsmiljø, og uttaler blant annet:

"Kravet om full forsvarlig arbeidsmiljø innebærer ikke at all risiko elimineres, men virksomheten må innrettes og arbeidet organiseres slik at arbeidstakerne sikres mot skade på liv og helse så langt dette rent praktisk lar seg gjennomføre."

Politidirektoratet er av den oppfatning at det er viktig at det blir en riktig balanse mellom politiets handleplikt og arbeidsmiljølovens krav til forsvarlig arbeidsmiljø og sikkerhet for de ansatte.

3.7. Politidirektoratets anbefaling

Politidirektoratet har, på bakgrunn av ovennevnte drøftinger, konkludert med å anbefale en videreføring av dagens ordning med et generelt ubevæpnet politi, men ser samtidig behovet for å gjøre tilpasninger i regelverket for å sikre økt tilgjengelighet til skytevåpen for å høyne grunnberedskapen og økt innsatsevnen i enkelte situasjoner.

Direktoratet er av den oppfatning at en differensiert ordning, som balanserer risiko opp mot omkostningene ved en generell bevæpning, samlet sett vil være den beste løsningen. Dette vil utdypes i det følgende.

4. Mulige bevæpningsordninger

Politidirektoratet tar i det videre utgangspunkt i at politiet bør bevæpnes i større grad enn hva gjeldende regelverk gir adgang til. Spørsmålene er i det følgende hvordan bevæpning skal skje, og hva som skal være kriteriene for bevæpning.

4.1. Uladd våpen på tjenesteperson

Utvalget har i liten grad drøftet mindretallets forslag om bevæpning med uladd våpen på tjenesteperson, dvs at tjenestepersonen bærer magasinet adskilt fra våpenet på kroppen.

Flere politidistrikter har uttalt seg om denne ordningen, og Finnmark, Agder og Sør-Øst politidistrikter anbefaler en slik bevæpningsmodell. Finnmark politidistrikt uttaler følgende:

"Finnmark politidistrikt mener [derfor] at mindretallets forslag om en bevæpningsmodell med uladd våpen på tjenesteperson vil gi best forutsetninger for god oppgaveløsning for politiet. Da vil dette med å ladde våpenet også kunne brukes som et ledd i eskaleringskjeden".

Agder politidistrikt uttaler følgende:

"Vi mener mindretallets innstilling vil redusere risikoen utvalget påpeker ved å bære våpen. Det vil føre til færre vådeskudd og det vil redusere konsekvensene dersom det uladde våpenet blir fratatt tjenestepersoner".

Sør-Øst politidistrikt uttaler tilsvarende:

"Mindretallets innstilling vil redusere risikoen utvalget påpeker ved å bære våpen. Det vil føre til færre vådeskudd og det vil redusere konsekvensen dersom det uladde våpenet blir fratatt tjenestepersoner."

Oslo politidistrikt vurderer ulike modeller for bevæpning, og uttaler følgende om mindretallets modell:

"For det første alternativet, som er mindretallets forslag, gjelder at flere håndgrep må gjennomføres før våpenet er klart til bruk. Det senker beredskapsnivået. Men prosedyren har flere likhetstrekk med det politiet er vant til i forbindelse med klargjøring av våpen fra oppbevaring i skrin. Politiet er trent til å innføre magasin og ta ladegrep i en og samme bevegelse. Klargjøringsprosedyrene bygger på nå innøvde grep. Denne løsningen vil derfor i noen grad bidra til å redusere usikkerhet med hensyn til hvorvidt man har skudd i kammer eller ikke. Hva som er innøvde grep kan endres gjennom trening og bevisstgjøring. Det er imidlertid fremholdt at denne løsningen vil kunne øke forekomst av feilfunksjon på våpenet som følge av at det vil kunne komme fremmedlegemer inn i magasinbrønnen (støv, grus, snø osv). Det er også understreket at denne løsningen er lite brukt av andre lands politi".

Politihøgskolen fraråder en slik ordning, og uttaler som følger:

"Økt treningsfokus på hurtig klargjøring av tjenestevåpenet (pistol) under stress vil, med stor sannsynlighet medføre at innøvde sikkerhetsprosedyrer gjennom grunnutdanningen og årlig vedlikeholdstrening forringes. Dette grunngis i at prosedyrene står i fare for å bli erstattet av drill som vil kunne redusere sikkerhetsfokuset og den mentale tilstedeværelsen hos den enkelte tjenesteperson.

Videre kan denne modellen ha følgende negative konsekvenser:

- Mangelfull klargjøring av tjenestevåpenet som følge av utilstrekkelig ladegrep eller utilstrekkelig innføring av magasin, samt fare for tap av våpen eller magasin som følge av at håndgrep utføres under svært stresset situasjon og/eller i nærhet til trussel
- Utilsiktet avfiring under klargjøring av tjenestevåpenet på grunn av ukontrollert håndtering av våpenet under svært stresset situasjon
- Usikkerhet rundt eget tjenestevåpens tilstand som kan få følger ved at nedspenning gjennomføres når våpenet er ladd, eller at rettet skudd forsøkes når våpenet er uladd. Usikkerheten kan også gjøre seg gjeldende ved at tjenestepersonens fokus under oppdrag er rettet mot tjenestevåpenets tilstand fremfor oppdragsløsningen.
- Redusert fokus på sikkerheten i etablerte prosedyrer fordi eget krav til hurtighet setter mål for treningen.
- Urealistisk oppfatning av egen kapasitet, vil kunne gjøre seg gjeldende ved for stor tro på evne til å opptre adekvat, eller for liten tro på denne evnen.
- Økt fokus på ett handlingsmønster fremfor adekvat valg av maktmiddel, ved at trekk av våpen velges fremfor bruk av for eksempel OC pepper, batong, flukt eller fysisk forsvar."

Politidirektoratet ser at denne ordningen kan ha enkelte fordeler, som trolig mindre risiko for vådeskudd og redusert skaderisiko for det tilfellet at en gjerningsperson skulle klare å frata politiet våpenet.

Politidirektoratet har likevel lagt avgjørende vekt på vurderingene fra Politihøgskolen og Oslo politidistrikt, og støtter ikke forslaget om "fremskutt lagring på kropp". Dersom en slik ordning innføres, vil politiet fremstå som bevæpnet, uten fordelene som en bevæpning med ladd pistol innebærer i form av raskest mulig respons. Som Politihøgskolen fremhever, vil det også medføre at politiet får et nytt konsept for bæring og håndtering av våpen, noe som vil innebære en endring i forhold til innlærte prosedyrer. Videre vil det kunne være ulemper knyttet til at våpenet normalt vil være uladd, mens det i forbindelse med enkelte oppdrag vil være ladd. I en stresset situasjon vil dette kunne skape usikkerhet hos tjenestepersonen, noe som kan gå utover oppdragsløsningen.

Politidirektoratet anbefaler bevæpning med ladd våpen i de tilfellene politiet er bevæpnet.

4.2. Punktbevæpning

Utvalget har definert punktbevæpning som "... en ordning med permanent tilstedeværelse av bevæpnet politi ved utvalgte objekter" (kapittel 9.15). Utvalget eksemplifiserer slike objekter til å være f.eks. offentlige bygg, lufthavner eller ambassader.

Politidirektoratet viser til at det i utgangspunktet er objekteier som har hovedansvaret for å ivareta sikkerheten av egne bygg. Dersom objektet er omfattet av sikkerhetslovens bestemmelser, påligger det objekteier en rekke plikter, blant annet å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser som grunnlag for en grunnsikring av objektet. Politiets ansvar er å ivareta sikkerheten i situasjoner som ikke ivaretas av grunnsikringen, og slår inn ved en særlig hendelse eller trusselsituasjon.

Politiets tilstedeværelse ved utvalgte objekter betinger altså i utgangspunktet en særskilt hendelse eller trusselsituasjon. I den grad det foreligger en trussel mot et objekt, vil politidistriktet kunne beslutte bevæpnet vakthold innenfor gjeldende regelverk.

Politidirektoratet mener behovet for punktbevæpning er tilstrekkelig dekket i gjeldende regelverk, og viser for øvrig til punkt 4.3 om "områdebevæpning", hvor også lufthavner omhandles.

4.3. Områdebevæpning

Politidirektoratet anser, som nevnt under punkt 3.7, at det er nødvendig å gjøre enkelte endringer i gjeldende regelverk for i større grad å styrke politiets grunnberedskap og innsatsevne. Politidirektoratet mener det bør innføres en ordning som i større grad tillater bevæpning i forbindelse med patruljering i nærmere utpekte, geografiske områder, når disse områdene utpeker seg som særskilt utsatte eller sårbare.

Etter gjeldende regelverk, kan politidistriktet bevæpne sine patruljer i forbindelse med konkrete oppdrag og situasjoner "... når det basert på trusselvurderinger og tilgjengelig informasjon anses som nødvendig for å kunne gi personer, objekter eller virksomheter tilstrekkelig beskyttelse", jf. våpeninstruksen § 3-2 første ledd bokstav b. Basert på denne bestemmelsen kan politidistriktene derfor beslutte bevæpning når det er nødvendig i konkrete oppdrag og situasjoner, f.eks. i forbindelse med arrangementer med store folkeansamlinger.

Flere politidistrikter tar opp utfordringer knyttet til særskilte områder. Øst politidistrikt argumenterer for permanent bevæpning på Oslo Lufthavn Gardermoen, og uttaler blant annet:

"I forkant av sikkerhetskontrollen, er det ingen spesielle sikringstiltak. I travle perioder kan området foran sikkerhetskontrollen være fullt av passasjerer."

"Hensynet til rask respons og mannskapenes sikkerhet, vil ikke bli ivaretatt gjennom utvalgets forslag om depoter. Depoter medfører våpentekniske, sikkerhetsmessige og administrative utfordringer. De må også godkjennes av luftfartsmyndighetene, som vi vet er kritisk til en slik ordning. Størrelsen og avstandene på flyplassen, samt dens komplekse bygningsmessige løsninger, kan i seg selv bidra til å hemme politiets responsevne og forsinke akutt inngripen."

Oslo politidistrikt anfører blant annet følgende om situasjonen i Oslo:

"Vi ser en økende terroraktivitet, og en farligere hverdag for tjenestepersonene, bl.a. som følge av mer våpen i en del miljøer".

"Oslo politidistrikt har tvilt seg frem til at tidspunktet for endring av bevæpningspraksis for hovedstadspolitiet har kommet, basert på både farligheten av mange "hverdagsoppdrag" og den bekymringsfulle terrorutviklingen".

"Oslo politidistrikt har ansvar for det mest befolkningstette området i landet, med en rekke objekter som anses for å være trusselutsatte (Stortinget, regjeringsbygg, kongelige objekter, ambassader osv). Det er daglig store arrangementer her. I tillegg har hovedstaden en kritisk og omfattende infrastruktur, og et stort antall myndighetspersoner med beskyttelsesbehov".

"Hittil i 2017 er det i Oslo politidistrikt registrert ca. 1300 bevæpninger, som kommer i tillegg til patrulje/r som er bevæpnet ut fra sitt oppdrag. Dette gjelder bl.a. akutte hendelser hvor skyte- og stikkvåpen er involvert, planlagte oppdrag med VIP, planlagte arrangement med store folkemengder og forebyggende/oppøkende tjeneste mot gjengmiljøer".

Politidirektoratet viser til at det i henhold til dagens regelverk er begrensede muligheter for å bevæpne politiet for å imøtekomme slike behov som beskrevet ovenfor. Det er Politidirektoratet som er tillagt denne kompetansen, men først etter samtykke fra Justisdepartementet. Det må foretas en risiko- og sårbarhetsvurdering som gjør det nødvendig med bevæpning, og tillatelsen vil være tidsbegrenset, jf. våpeninstruksen § 3-2 tredje ledd.

Politidirektoratet mener at regelverket bør utvides, slik at politiet kan bevæpne enkelte patruljer i den daglige tjenesten, for å styrke grunnberedskapen og innsatsevnen i nærmere utpekte områder. Politidirektoratet mener at kombinasjonen av et høyere trusselnivå og særlig utsatte og sårbare områder, gjør slik bevæpning nødvendig.

Relevante områder for bevæpning vil være områder som anses som "særlig utsatte og sårbare", ut fra art og egenskap, utpekt gjennom risiko- og sårbarhetsvurderinger foretatt av det enkelte politidistrikt. Dette vil særlig være områder med tett ansamling av mennesker, hvor fluktmulighetene er begrenset, jf. tidligere hendelser i Vest-Europa de siste årene. Som nevnt ovenfor, har disse hendelsene skjedd i sentrumsnære områder, promenadegater eller andre områder med særlig symbol- eller kulturell verdi.

Videre kan det være områder med et stort antall skjermingsverdige objekter, kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, samt objekter utpekt av politimester etter

instruks om bruk av sikringsstyrker eller objekter som politiet har en særlig forpliktelse til å beskytte på bakgrunn av internasjonale avtaler.

Disse eksemplene på kriterier tilsier at Politidirektoratet ikke ser for seg at det er et stort antall områder som er aktuelle for bevæpning. Særlig aktuelt vil det være på Oslo Lufthavn Gardermoen og i Oslo sentrum, men det kan også være aktuelt med områdebevæpning andre steder i landet, basert på lignende problemstillinger.

Politidirektoratet ser heller ikke for seg generell bevæpning av alle patruljer innenfor disse utpekte områdene, men at det f.eks. kan være aktuelt at politimesteren peker ut dedikerte patruljer med primærtjeneste innenfor de utpekte områdene som vil være bevæpnet i den daglige tjenesten. Politipatruljer som er dedikerte til områdebevæpning, bør kunne ta oppdrag også utenfor det aktuelle området uten å ta av seg våpenet.

Politidirektoratet mener den enkelte politimester må ha ansvaret for å peke ut slike "særlig utsatte og sårbare områder", i henhold til nærmere fastsatte retningslinjer. Politimesteren er ansvarlig for polititjenesten i sitt distrikt og er nærmest til å vurdere både trusselbildet og sårbarheten. Politimesteren er også nærmest til å vurdere hvilke tiltak som er nødvendige for å sette politiet i stand til å kunne avverge eller stanse handlinger som vil være særlig farlige for liv og helse eller viktige samfunnsfunksjoner. Dette er i tråd med det beredskapsmessige "nærhetsprinsippet", som innebærer at trusler skal håndteres på lavest mulig nivå.

Om beslutningsmyndigheten for "områdebevæpning" også skal legges til politimester, eller til et høyere nivå, bør vurderes nærmere. Det er uansett viktig å etablere mekanismer som sikrer en overordnet kontroll, og en noenlunde ensartet praksis i politidistriktene.

Etter Politidirektoratets mening, er det også viktig å sikre fortsatt politisk kontroll med politiets bevæpningspraksis. Dette kan f.eks. oppnås ved å sende kopier av beslutninger om områdebevæpning til Justis- og beredskapsdepartementet for etterfølgende kontroll. Departementet kan eventuelt gripe inn med alminnelig styringsrett. En tilsvarende mekanisme er etablert i forbindelse med bistandsanmodninger til Forsvaret. Dette vil måtte utredes nærmere.

4.4. Oppdragsbevæpning

I tillegg til områdebevæpning, mener Politidirektoratet at det bør innføres en ordning som i større grad tillater bevæpning i situasjoner hvor politiet ikke har tjenestevåpenet lett tilgjengelig i form av fremskutt lagring i kjøretøy eller på annen måte.

Etter gjeldende regelverk kan politidistriktet bevæpne sine tjenestepersoner i forbindelse med konkrete oppdrag "... når omstendighetene gir grunn til å tro at tjenestepersonene i tjenesteoppdraget kan komme til å stå overfor en situasjon som er særlig farlig...", jf. våpeninstruksen § 3-2 første ledd bokstav a, eller "... når det basert på trusselvurderinger og tilgjengelig informasjon anses som nødvendig for å kunne gi personer, objekter eller virksomheter tilstrekkelig beskyttelse", jf. våpeninstruksen § 3-2 første ledd bokstav b. Basert på disse bestemmelsene kan politidistriktene derfor beslutte bevæpning i konkrete oppdrag, når det foreligger en akutt eller en latent trussel som gjør bevæpning nødvendig.

Flere politidistrikter tar opp behovet for bevæpning utover det som hjemles i dagens regelverk, og Øst politidistrikt uttaler blant annet følgende:

"I noen tilfeller må politiet løse oppdrag et godt stykke unna patruljebilen. Hundesøk i terreng eller oppdrag som krever bruk av båt mv., kan være slike eksempler. Dersom det er grunnlag for å mistenke alvorlig voldsbruk på oppdraget, vil politiet få ordre om bevæpning. Det kan tenkes situasjoner hvor behovet oppstår brått og uventet, og at man både er langt unna patruljebil og mulighet for bistand fra andre politienheter. Det kan være formålstjenlig at man åpner opp for å ta med våpen på oppdrag av denne typen".

Politidirektoratet viser til at de hensyn som ligger til grunn for fremskutt lagring av våpen i kjøretøy, generelt også vil kunne tale for at politiet bevæpner seg når de forlater kjøretøyet. Men dersom politiet kan bevæpnes hver gang de forlater kjøretøyet, nærmer man seg en ordning med generell og permanent bevæpning av politiet. Som det fremgår av punkt 3.7, anser Politidirektoratet at dette ikke er nødvendig.

Politidirektoratet mener imidlertid at regelverket bør utvides slik at politiet kan bevæpne tjenestepersonell i situasjoner hvor de må forlate kjøretøyet over lengre avstand eller tid, men uten krav om at det må foreligge en akutt eller latent trussel som gjør bevæpning nødvendig. Dette kan f.eks. være når tjenestepersoner skal være med et luftfartøy eller en båt, og oppdraget kan være forbundet med en viss risiko. Risikovurderingen bør være basert på blant annet tid, avstand, usikkerhet omkring trusselbildet og hvor lang tid det vil ta å få bistand fra annen politipatrulje.

Politidirektoratet ønsker, med andre ord, å finne et nivå for bevæpning mellom dagens nivå for oppdragsbevæpning og generell bevæpning, for disse tilfellene. Kriteriene for å innføre en slik ordning må utredes nærmere.

I den grad politiet har anledning til å ta med seg våpenet utenfor kjøretøyet, legger Politidirektoratet til grunn at patruljene bevæpnes på vanlig måte, slik at det ikke etableres flere ulike ordninger for bæring av våpen.

Kompetansen til å beslutte bevæpning i slike tilfeller må ligge til politidistriktet, slik det er ved oppdragsbevæpning allerede i dag.

5. Andre anbefalinger fra utvalget

5.1. Prøveordning med bruk av elektrosjokkvåpen

Det fremgår av kapittel 1.1 følgende: "Utvalget anbefaler at elektrosjokkvåpen utprøves slik at politiet i patruljerende tjeneste får et nytt taktisk våpen som er mindre dødelig enn skytevåpen. Utvalget viser til at bevæpningsbeslutninger ofte gis i situasjoner som involverer psykisk syke, rusede og/eller personer i besittelse av kniv, hvor det antas at elektrosjokkvåpen kan være et hensiktsmessig verktøy blant annet fordi det gir anledning til å gripe inn på et tidlig tidspunkt".

De fleste politidistrikt og særorgan støtter en slik prøveordning, og Øst politidistrikt uttaler blant annet følgende:

"Politiet har behov for et maktmiddel som bæres på kropp og som dekker et behov mellom pepperspray/batong og skytevåpen. Elektrosjokkvåpen er effektivt på avstand og langt mindre dødelig enn skytevåpen. Det er egnet i mange situasjoner, også overfor utagerende rusede og/eller psykisk syke mennesker. Elektrosjokkvåpenet reduserer restrisikoen ved uforutsette angrep til et minimum".

Sør-Vest politidistrikt uttaler følgende:

"Jeg slutter meg til anbefalingen og legger til grunn at tilstedeværelse og bruk av slike våpen vil bidra til en differensiering av maktpyramiden, og potensielt kan fylle et eventuelt udekket behov i grenseområdet mellom bruk av skytevåpen og de øvrige "mildere" maktmidlene."

Flere distrikter uttaler at elektrosjokkvåpen ikke kan erstatte skytevåpen. Sør-Øst politidistrikt uttaler følgende:

"Sør-Øst politidistrikt stiller seg positive til en utprøving av elektrosjokkvåpen, selv om dette er et maktmiddel som på ingen måte kan erstatte eller sammenlignes med skytevåpen. Det vil etter vårt syn utgjøre et supplement og ikke en erstatning".

Hovedverneombudet uttaler følgende:

"I mange situasjoner vil det være et lempeligere alternativ enn skytevåpen. PHS konkluderte i sin utredning at elektrosjokkvåpen er et godt supplement, men ikke en erstatning, til skytevåpen. Det er jeg enig i. Det er viktig å understreke at elektrosjokkvåpen har begrensninger i bruksområdet og virkning. Det utløser også en vurdering av hvor mange maktmidler den enkelte tjenesteperson bør ha tilgjengelig/bære på seg".

Flere politidistrikter uttaler også at de ser noen utfordringer med bruk av elektrosjokkvåpen i Norge. Vest politidistrikt uttaler som følger:

"Vi er ikke enig i dette forslaget. Værforholdene i Norge med tunge og tykke klær, vil store deler av året gjøre våpenet lite hensiktsmessig. I tillegg vil utstyret utgjøre nok en HMS utfordring knyttet til å bære det i beltet."

Politihøgskolen viser til en utredning de gjennomførte på oppdrag fra Politidirektoratet i 2016, og uttaler videre:

"I denne utredningen fant Politihøgskolen det vanskelig å besvare spørsmålet om elektrosjokkvåpen kan være et virkemiddel i polititjenesten i tillegg til de maktmidler som er tilgjengelig i dag, på grunn av mangelfullt datagrunnlag. Politihøgskolen anbefalte en helhetlig og grundig utredning om politiet *bruk av og behov for* maktmidler. [...] Vi opprettholder denne anbefalingen, der elektrosjokkvåpen bør ses i sammenheng med øvrige tilgjengelige maktmidler".

"På spørsmålet om elektrosjokkvåpen kan være egnet som et kompensierende tiltak til den midlertidige bevæpningen med pistol, har Politihøgskolen svart at elektrosjokkvåpen kan være et supplement til, men kan ikke erstatte skytevåpen i situasjoner som krever bruk av (herunder inkludert trussel om bruk av) skytevåpen".

"Politihøgskolen savner en kunnskapsbasert drøfting rundt usikkerhetsmomenter knyttet til elektrosjokkvåpen slik de framkommer i utredningen Politihøgskolen gjennomførte på oppdrag fra direktoratet (2016) side 22; risiko for å bomme på målet, nåler som ikke fester seg, ugjennomtrengelig bekledning m.m."

Politihøgskolen har også en bemerkning knyttet til elektrosjokkvåpen i forhold til politiets sivile preg og tillit til politiet:

"Når utvalget antyder at denne virkning [reduisert tillit til politiet] også kan oppstå ved at noen tjenestepersoner går med tomt våpenhylster, er det overraskende at man ikke i større grad har drøftet virkningen elektrosjokkvåpen kan ha for det sivile preg og tilliten hos befolkningen".

Politidirektoratet viser til Politihøgskolens innspill om at spørsmålet om innføring av elektrosjokkvåpen som et nytt maktmiddel for politiet har vært på dagsorden siden 2015, da Politihøgskolen fikk i oppdrag å levere en utredning om elektrosjokkvåpen. Justis- og beredskapsdepartementet har i ettertid gitt Politidirektoratet i oppdrag å gi en klar politifaglig anbefaling om elektrosjokkvåpen bør innføres som et alternativ til, eller et tillegg til, allerede tilgjengelige maktmidler.

Etter Politidirektoratets vurdering er det mye som taler for at elektrosjokkvåpen *kan* være et egnet maktmiddel for innsatspersonell i norsk politi, som et alternativ til andre maktmidler. Det er imidlertid behov for mer kunnskap om effekten av dette maktmiddelet for å kunne gi en anbefaling om det bør innføres i norsk politi, og Politidirektoratet har iverksatt en konseptutredning for å utrede ulike alternativer, herunder tas det sikte på å prøve ut elektrosjokkvåpen i et utvalg politidistrikter.

5.2. Styrking av distriktenes operative kapasitet i form av en økning i antall tilgjengelige og responderende politipatruljer

Det fremgår av kapittel 1.1. følgende: "Utvalget anbefaler at politidistriktenes operative kapasitet styrkes i form av en økning i antall tilgjengelige og responderende politipatruljer". Utvalget er videre "... opptatt av at det sikres tilstrekkelig politiooperativ kapasitet i form av bemanning, og at vi ikke må komme dit at bevæpning av politiet blir et svar på manglende politiresurser." (kapittel 5.9).

Politidistrikt og særorgan er jevnt over positive til å øke den operative kapasiteten. Innlandet politidistrikt uttaler følgende:

"Som det påpekes i rapporten, må man øke antallet tilgjengelige og responderende politipatruljer. Det er det viktigste tiltaket både for å styrke hverdagsberedskapen og beredskapen mot terror. Historien har vist oss at det er de tilgjengelige politipatruljene der og da som er avgjørende for politiets inngripen i akutte situasjoner".

Troms politidistrikt uttaler i samme retning:

"Ved å ha flere politipatruljer tilgjengelig for respons vil vi øke den operative kapasiteten, og også øke tryggheten for publikum og politiet. Tryggheten som ligger i å vite at man ikke er eneste patrulje på veg til oppdraget, men har kolleger i ryggen, vil etter vår oppfatning føre til at man vil forsøke å løse en situasjon med kommunikasjon og bruk av maktmidler som er lavere ned på maktpyramiden."

Oslo politidistrikt uttrykker at et slikt tiltak ikke kan erstatte våpen:

"[...], vi ønsker enhver økning av operativ kapasitet velkommen selv om etter vår mening kan ikke et større antall tjenestepersoner "nulle ut" behov for våpen i enkelte skarpe situasjoner".

Vest politidistrikt uttrykker at det er et urealistisk tiltak:

"Dette er et urealistisk tiltak. Økningen i politipersonell som har skjedd hittil, har gått til andre politioppgaver som er tildelt politiet, eller politioppgaver med nye krav og et fortsatt stort ressursbehov. At politiet i framtiden vil få vesentlig flere tilgjengelige og responderende politipatruljer er derfor et tiltak som vanskelig lar seg realisere."

Politidirektoratet viser til at det gjeldende målet for politidekning er 2 per 1000 innbyggere innen 2020. Dette vil innebære en styrking av den operative kapasiteten og bidra til å øke grunnberedskapen i politiet. Direktoratet er imidlertid av den oppfatning at dette ikke kan ses på som et alternativ til bevæpning. Dersom grunnvilkåret for bevæpning er til stede, så vil politiet kunne bevæpnes uavhengig av hvor mange tilgjengelige og responderende politipatruljer som finnes i landet.

5.3. Systematisk registrering av politiets bruk av makt

Det fremgår av kapittel 1.1. følgende: "Utvalget anbefaler at politiets bruk av makt registreres systematisk. Det bør utarbeides verktøy som muliggjør kontinuerlig registrering av maktbruk og som kan gi en samlet oversikt over denne. Oversikten bør offentliggjøres regelmessig og innholdet bør brukes i politiets erfaringslæring".

Flere politidistrikt og særorgan kommenterer denne anbefalingen. Sør-Vest politidistrikt uttaler følgende:

"En systematisk registrering av politiets maktanvendelse vil etablere notoritet, transparens og samtidig gi grunnlag for erfaringslæring. Dokumentasjon av politiets maktanvendelse må ikke være forbeholdt tilfeller hvor noen måtte mene at bruken har overskredet grenser, men bør gjelde i alle tilfeller. Dermed vil krav om registrering bidra til at alle som utøver makt i tjeneste blir minnet på at maktbruken må være legitim, ha et grunnlag og – ikke minst – sine grenser og være forholdsmessig.

Det er motargumenter mot en slik registrering. For det første er det risiko for at den vil innebære byråkratiske rapporteringsrutiner som vil kreve ressurser også i de periodene der både patruljene og operasjonssentralene har mye å gjøre. [...] Et annet motargument er at tjenestepersonene kan bli (for) defensive i tilnærmingen til situasjoner fordi man frykter kritikk eller (ytterligere) rapportskriving. Denne innvendingen er ikke dokumenterbar, og kan enkelt møtes ved å reservere rapporteringsordningen for den mer inngripende maktanvendelsen."

Vest politidistrikt advarer mot byråkratisering og viser til viktigheten av at systemet blir enkelt å bruke:

"Å systematisk registrere alle typer bruk av makt vil innebære en kraftig byråkratisering. [...] Skal dette tiltaket realiseres må registreringen bli enkel og mulighetene for å analysere og gi mening ut av rapporteringene må også bli enkel."

Øst politidistrikt viser til at det kan gi grunnlag for god læring, men ønsker å begrense omfanget av registreringsplikten:

"Gode rutiner for registrering av politiets bruk av makt, kan gi grunnlag for god læringsdialog om oppdragsløsningen og bedre oppfølging. [...] Øst politidistrikt støtter forslaget om å registrere

bruken av de potensielt mest smertefulle og skadelige maktmidlene men ikke håndjern og bruk av fysisk makt som ikke har medført skade".

Politiets utlendingsenhet uttrykker følgende:

"Dette vil kunne være et godt egnet styringsverktøy for ledelsen i det enkelte politidistrikt og særorgan samt også være et godt bidrag i læringsøyemed. Det påpekes imidlertid at det er viktig at et nytt registreringssystem er enkelt å benytte slik at politiet med dette ikke pålegges et omfattende og tidkrevende registreringsregime."

Politidirektoratet viser til at det i dag ikke finnes noen samlet oversikt over bruk av makt eller maktmidler i norsk politi. Politidistriktene rapporterer på trusler om bruk og bruk av skytevåpen, samt vådeskudd. Når det gjelder andre maktmidler er det ingen systematisk registrering eller rapportering. Dette betyr at det ikke er systematisert kunnskap om bruk av maktmidler som f.eks. batong, OC-pepperspray, patruljehund og håndjern og annet bendsel.

Politiet har et stort ansvar ved utøvelse av makt på vegne av samfunnet, og det er viktig med kunnskap om hvordan politiet forvalter den makten de er gitt, og i hvilke situasjoner politiet bruker de ulike maktmidlene. En slik kunnskap vil også bidra til å gi en oversikt over hva slags arbeidssituasjon politiet står i hver dag.

En slik registrering vil gjøre politiet i bedre stand til å lære fra hendelser og eventuelt gjøre nødvendige endringer i retningslinjer, opplæring, trening, utstyr mv. Videre vil det bidra til å sikre en mer enhetlig praksis i politiet. Dette vil igjen kunne gi politiet trygghet i forhold til at de holder seg innenfor sine fullmakter, og transparens rundt dette vil bidra til å trygge befolkningen. En slik oversikt vil være av betydning også for å vurdere behovet for og effekten av elektrosjokkvåpen.

På denne bakgrunn, ser Politidirektoratet på mulighetene for å etablere et system for innsamling, lagring og behandling av data knyttet til politiets bruk av maktmidler.

5.4. Systematisk evaluering av situasjoner der politiet har benyttet skytevåpen i tjeneste

Det fremgår av kapittel 1.1 følgende: "Utvalget anbefaler systematisk evaluering av situasjoner der politiet har benyttet skytevåpen i tjeneste. Slik evaluering vil være viktig for å heve kvaliteten i politiets arbeid".

Flere politidistrikter har støttet denne anbefalingen, og viser til behovet for erfaringslæring. Øst politidistrikt uttaler følgende:

"Når skudd har vært *avfyrt*, varsles Spesialenheten for politisaker. Mens spesialenheten ivaretar tilsyn og kontroll med politiets maktbruk, skal politiets egen evaluering ha fokus på erfaringslæring. [...] Øst politidistrikt støtter utvalgets anbefaling om systematisk evaluering, basert på en enhetlig og standardisert metode."

Troms politidistrikt uttaler følgende:

"Dette bør gå inn som en del av vårt HMS-arbeid, og det må legges til rette i forhold til at fremtidige HMS-systemer innehar analysefunksjoner som forenkler arbeidet. Erfaringer må gjøres

tilgjengelig nasjonalt, slik at man kan lære av andre. Dette må gjøres på en måte som sikrer læring, uten at unødvendige detaljer om hendelsesforløpet spres."

Politiets utlendingsenhet uttaler dette:

"PU er positiv til slike evalueringer. Ved slike evalueringer er det imidlertid også viktig at hendelsene, inkludert selve evalueringen, gjøres fortløpende tilgjengelig for både politidistrikter og særorganer for å sikre en god læringseffekt. En bør derfor peke på hvem som er best egnet til å foreta selve evalueringen og hvordan det best gjøres tilgjengelig. Ved utformingen av et slikt system forutsettes at selvinkrimineringsprinsippet ivaretas."

Politidirektoratet anser at det er viktig med erfaringslæring når politiet har benyttet skytevåpen i tjenesten. Det samme vil gjelde når politiet har benyttet andre maktmidler, og generelt i mange typer situasjoner. Direktoratet har gitt nærmere føringer til politidistriktene om erfaringslæring i Politiets Beredskapssystem del 1 (PBS 1) kapittel 15, som bygger på NOU 2009:12 om et ansvarlig politi.

Politidirektoratet vil vurdere om, og eventuelt hvordan, det på nasjonalt nivå kan utvikles en ordning for evaluering og erfaringslæring.

5.5. Sikre at politiet har kunnskap og ferdigheter som vil gi trygghet i håndteringen av psykisk ustabile personer

Det fremgår av kapittel 1.1 følgende: "Utvalget anbefaler at politiet har kunnskap og ferdigheter som gir trygghet i håndteringen av psykisk ustabile personer, slik at det sikres forholdsmessighet i maktbruk. I samarbeid med fagmiljøer i helsetjenesten bør det utredes om, og eventuelt hvordan, utdanning og vedlikeholdstrening i politiet kan styrkes på dette området. Det bør også utarbeides egne analyser av politiets bruk av makt i oppdrag som involverer psykisk syke eller ustabile personer".

Flere politidistrikter og særorgan kommenterer denne anbefalingen. Øst politidistrikt viser til viktigheten av politiets kompetanse på dette området:

"Ettersom mange av politiets oppdrag omfatter varianter av "psykiatri" eller psykiatrilignende tilfeller, er det nødvendig å styrke kompetansen og bedre rutinene og samspillet med pårørende og helsevesenet. [...] Formålet er økt sikkerhet, redusert maktbruk og bedre ivaretagelse av den syke."

Sør-Øst politidistriktet viser til et godt samarbeid med helsevesenet:

"Politiet er kontinuerlig søkende etter å utvikle kunnskap og ferdigheter i vår håndtering av psykisk syke personer.[...] Vi ønsker å fortsette det nære samarbeidet med helsevesenet og særlig psykiatrien. Dette medfører læring og utvikling hver eneste dag. En mer effektiv kunnskapsdeling internt i politiet generelt, og spesielt innenfor dette feltet, kan være en god idé å sette i et bedre system".

Polithøgskolen viser blant annet til at dagens utdanning er tilfredsstillende:

"Polithøgskolen mener videre at dagens utdanning, gitt den eksisterende kunnskapen og aktuelle trusselsituasjonen, er tilfredsstillende i forhold til tematikken. Politiets møte med psykisk syke blir behandlet både teoretisk og praktisk i flere emner gjennom hele bachelorutdanningen. [...] I tillegg vil Polithøgskolen nevne at høyskolen har fokus på kontinuerlig utvikling av våre

utdanninger. Vi følger derfor samfunns- og kriminalitetsutviklingen, samt forskning tett for å identifisere endringer som er relevante for politiets rolle og oppgaver."

Politiets håndtering av psykisk syke kan være utfordrende, og det er viktig å ha oppmerksomhet mot hvordan man skal møte personer med psykiske lidelser for å håndtere de konkrete situasjonene som kan oppstå. Politidirektoratet viser til at Politihøgskolen har ansvaret for å sørge for at polititjenestepersonell har generell kunnskap om å møte psykisk syke på en god måte, og det vises til Politihøgskolens uttalelse ovenfor om dette.

Som nevnt under punkt 5.3 ser Politidirektoratet på mulighetene for å etablere et system for innsamling, lagring og behandling av data knyttet til politiets bruk av maktmidler.

5.6. Etablering av system og rutiner for innrapportering av vold og trusler mot tjenesteperson

Det fremgår av kapittel 1.1 følgende: "Utvalget anbefaler at politiet får på plass system og kvalitetssikrede rutiner for innrapportering av vold og trusler mot tjenesteperson, slik at omfang og utvikling kan dokumenteres og eventuelt følges opp med nødvendige tiltak. Dette må ses i sammenheng med politiets bruk av ulike maktmidler".

De fleste politidistrikter og særorgan har uttrykt at de støtter denne anbefalingen. Øst politidistrikt uttaler om dette:

"Vi er enig i at både system og rutiner for rapportering av vold og trusler må videreutvikles etter en ensartet standard som politiet kan bruke i HMS-arbeidet".

Sør-Øst politidistrikt uttrykker:

"Gode rapporteringsrutiner og systemer er utvilsomt et gode både for politiet og for samfunnet framover."

Troms politidistrikt uttaler:

"Dette må inngå som en naturlig del av vårt ordinære HMS-arbeid. Det er viktig at det gjennomføres analyser av slike situasjoner slik at erfaringslæring på nasjonalt nivå kan gjøres tilgjengelig for politidistriktene. Hvert enkelt politidistrikt har relativt sett få slike hendelser, og det vil derfor være nødvendig med et nasjonalt fokus på dette."

Politidirektoratet viser til at politiet skal jobbe kunnskapsbasert, også i forhold til uønskede hendelser, inkludert vold og trusler mot tjenestepersoner. Kunnskapen bygges blant annet ved å samle og systematisere innmelding av hendelser. Jo bedre oversikt, desto bedre vil etaten være i stand til å se utfordringer i forhold til hva som har skjedd, hvor og når det skjer, og hvordan oppdrag løses. Dette kan bidra til å iverksette gode og hensiktsmessige tiltak.

Mulighetene for denne typen kunnskapsbasert arbeid er svært begrenset per i dag, men forbedringstiltak er allerede iverksatt. Politietaten begynner høsten 2017 med implementering av et forbedringssystem som skal forenkle innmelding av hendelser, i større grad støtte håndtering av hendelser og oppfølging, gi bedre oversikt og styringsinformasjon, samt støtte deling av erfaringer på tvers av organisasjonen.

Dette gjelder også andre områder enn vold og trusler, f.eks. i forhold til utilsiktede avfyringer, problemer med verneutstyr og øvrige forbedringsinnspill.

5.7. Patruljerende politi på hovedflyplass

Det fremgår av kapittel 1.1 følgende: "Utvalget anbefaler at det som hovedregel skal være patruljerende politi på hovedflyplassen. *Utvalgets flertall, medlemmene Lande Hasle, Askevold, Berg, Finstad og Olafsen*, anbefaler at politiets tilgang til forhåndslagret våpen forbedres der dette er nødvendig. *Utvalgets mindretall, Snortheimsmoen*, foreslår en bevæpningsmodell med uladd våpen på tjenesteperson (fremskutt lagring på kropp). Dette vil også gjelde for tjenestepersoner ved flyplassene".

Flere politidistrikter anbefaler permanent bevæpning ved hovedflyplassen. Øst politidistrikt argumenterer for permanent bevæpning på hovedflyplassen, og det vises til side 7-8 i deres høringsuttalelse og tidligere omtale under punkt 4.3 (vedrørende områdebevæpning) om dette. Møre og Romsdal politidistrikt ønsker også bevæpning på Gardermoen, og uttrykker følgende:

"Vi ser at enkelte objekt kan ha særlege behov for eit høgt sikkerheits- og beredskapsnivå. Enten permanent eller tidsavgrensa. Hovedflyplassen på Gardermoen er eit slikt objekt. [...] Framskoten lagring eller andre kompensierende tiltak inne på sjølve flyplassen verkar vanskeleg å få til på ein effektiv måte. Politimannskapa er til fots over svært store avstandar i den daglege tenesta. Vi er ikkje einige i utvalget sin konklusjon, og er av den formeining at det bør åpnast for punktbevæpning på Gardermoen."

Sør-Øst politidistrikt mener blant annet at problemstillingen er relevant også på andre flyplasser enn hovedflyplassen:

"Utvalgets rapport fokuserer primært på Gardermoen som hovedflyplass. For Sør-Øst fremstår det som relevant å se denne problemstillingen opp mot alle flyplassene med fast politibemanning og med stor trafikk, herunder bl a Sandefjord lufthavn Torp. Bruk av en modell med deponier av våpen fremstår som lite hensiktsmessig, i det et terrortilslag kan innebære at mannskapene ikke kommer fram til/finner fram til deponiene pga av bla panikk i menneskemengder eller sperrede tilkomstveier. Med fremskutt lagring av våpen på kropp, bør det etter politidistriktets oppfatning være tilfredsstillende beredskap."

Sør-Vest politidistrikt foretar på side 7-8 en sammensatt vurdering av dette spørsmålet, og uttrykker blant annet:

"Det er så vanlig med bevæpnet politi på store internasjonale flyplasser rundt i verden at det neppe skaper utrygghet eller presser våre verdier om politiet på OSL er bevæpnet."

Politidirektoratet viser til at denne anbefalingen må ses i sammenheng med omtalen av hovedflyplassen knyttet til spørsmålet om fremtidig bevæpningsmodell, omtalt under punkt 4.3 (områdebevæpning).

Hovedflyplassen har en viktig samfunnsfunksjon og kritisk infrastruktur, og anses å være særlig trusselutsatt og sårbar. Det er store områder på lufthavnen, politiet patruljerer til fots, og det kan være lang avstand til våpen når politiet patruljere ubevæpnet. Av disse hensyn er det iverksatt midlertidig bevæpning ved Oslo Lufthavn Gardermoen i medhold av

våpeninstruksen § 3-2 tredje ledd, for å ivareta grunnberedskapen og innsatsevnen til politiet på flyplassen.

Politidirektoratet anbefaler i tråd med vurderingene i punkt 4.3 at det bør være bevæpnede patruljer på hovedflyplassen, og at dette bør ivaretas gjennom områdebevæpning.

5.8. Krav om bevæpningsbeslutninger for det enkelte oppdrag ved en eventuell fremtidig i situasjon med midlertidig bevæpning

Det fremgår av kapittel 1.1 følgende: "Utvalget anbefaler at det ved en eventuell fremtidig situasjon med behov for midlertidig bevæpning, skal praktiseres krav om bevæpningsbeslutning for det enkelte oppdrag, med de unntak som våpeninstruksen fastsetter".

Flere politidistrikter og særorgan er positive til en slik ordning. Øst politidistrikt uttrykker følgende:

"Vi forstår at mannskapene kan oppleve opprettholdelsen av krav om bevæpningsordre som kunstig. Ønsket om tilbakeholdenhet tilsier imidlertid at man bør legge til rette for *styring og kontroll*, også i perioder med midlertidig bevæpning. [...] Av hensyn til kontroll, styring, sammenligning og statistikk, kan det være formålstjenlig at oppdrag som operasjonsleder eller innsatsleder mener ville ha vært "bevæpnet oppdrag" i normalsituasjonen, også nedtegnes og kodes som det i PO. Den taktiske tilnærmingen opprettholdes derved som normalt."

Sør-Vest politidistrikt uttaler følgende:

"Jeg støtter denne anbefalingen – med utvalgets begrunnelse – på det sterkeste. Det er svært viktig at rutiner knyttet til planlegging og ledelse ikke fravikes. Disse elementene i en operasjon er like viktige – om ikke viktigere – ved en eventuell midlertidig bevæpning som ellers. I motsatt fall er det risiko for at lederoppmerksomheten – og ansvaret – knyttet til væpnede aksjoner ellers vil kunne forvitte."

Troms politidistrikt uttrykker følgende:

"Dette vurderes som en god løsning, også dersom mindretallets forslag besluttet. Gjennom at man må be om beslutning og deretter må lade våpen får man den nødvendige "tenkepausen", samt at man alltid får en "second opinion" fra en som har situasjonen litt mere på avstand. Dette trygger beslutningsgrunnlaget og sikrer nødvendig notoritet."

Agder politidistrikt uttrykker følgende:

"Det må være tett dialog mellom patrulje, innsatsleder og operasjonsleder. Det må rapporteres til operasjonsleder når tjenesteperson trekker og truer med våpen."

Politidirektoratet viser til at bakgrunnen for denne anbefalingen skyldes behovet for strategisk og operasjonell kontroll med oppdragene, noe som er viktig for å ivareta sikkerheten til innsatspersonellet og for å kunne løse oppdraget på en best mulig måte og med minst mulig maktutøvelse.

Etter direktoratets vurdering synes det som om utvalget blander sammen vilkårene for bevæpning som et beredskapshevende tiltak i tjenesteoppdrag, og vilkårene for når innsatspersonellet kan bruke skytevåpenet.

Det er viktig at operasjonssentralen har oversikt over situasjoner som blir håndtert som væpnede oppdrag, og har mulighet til å foreta overordnede risikovurderinger av oppdragene før de blir iverksatt, herunder vurderinger knyttet til antall mannskaper som må til for å håndtere et oppdrag, hvilken kompetanse som trengs, eventuelle spesialfunksjoner, verneutstyr, annet utstyr og innsatsledelse. Dette for å redusere risikoen både for politiet selv og for dem politiet møter.

Politidirektoratet er således enig med utvalget i begrunnelsen for denne anbefalingen. Det er likevel kunstig å snakke om å innhente bevæpningsbeslutninger i situasjoner hvor tjenestepersonene allerede er bevæpnet. Hensynet bak utvalgets anbefaling må etter direktoratets oppfatning løses på annen måte enn gjennom innhenting av bevæpningsbeslutninger. Politidirektoratet vil vurdere denne problemstillingen nærmere.

5.9. De sentrale kriteriene for bruk av skytevåpen nedfelles i politiloven

Det fremgår av kapittel 1.1 følgende: "Utvalget anbefaler at de sentrale kriteriene for bruk av skytevåpen nedfelles i politiloven. Dette vil styrke våpeninstruksens rettslige forankring og gi økt demokratisk kontroll med hvilke maktmidler politiet skal ha adgang til og når". Mer konkret foreslås at bestemmelsene i våpeninstruksen § 4-3 om vilkår for bruk av skytevåpen flyttes over i politiloven.

De fleste politidistrikter og særorgan støtter denne anbefalingen. Troms politidistrikt mener at det ikke er nødvendig, men har heller ingen vektige argumenter imot.

Politidirektoratet viser til at politiloven § 6 hjemler politiets rett til å bruke makt under tjenesteutøvelsen, men sier ikke noe om hvilke maktmidler politiet kan anvende, og heller ikke noe om vilkårene for bruk av skytevåpen. Direktoratet er enig i at den rettslige forankringen til politiets bruk av skytevåpen bør styrkes, slik utvalget har foreslått.

Med hilsen



Odd Reidar Humlegård



Khut Smedsrud
Avdelingsdirektør