



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 70 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i politiloven mv.
(tidsubegrenset bevæpning ved sårbare
objekter – punktbevæpning)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	7	Endringer i politiregister- loven	12
2	Bakgrunn	5			
2.1	Noen utviklingstrekk	5	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	13
2.2	Bevæpningsutvalgets utredning ..	6			
3	Høringen	7	9	Merknader til bestemmelsene i lovforslaget	13
4	Gjeldende rett	8			
5	Rettsstilstanden i andre land	8		Forslag til lov om endringer i politiloven mv. (tidsubegrenset bevæpning ved sårbare objekter – punktbevæpning)	15
6	Nærmere om endringsforslaget	9			
6.1	Utvalgets vurdering	9			
6.2	Høringsinstansenes syn	9			
6.3	Departementets vurdering	10			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 70 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i politiloven mv. (tidsubegrenset bevæpning ved sårbare objekter – punktbevæpning)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 6. april 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen en endring i lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 29. Endringen innebærer at det gis adgang til å fastsette bestemmelser om tidsubegrenset bevæpning ved sårbare objekter, såkalt punktbevæpning. Forslaget endrer ikke gjeldende prinsipp om at norsk politi som hovedregel skal være ubevæpnet.

I tillegg foreslås det enkelte endringer i politiregisterloven. For å sikre samsvar mellom politiregisterloven og personvernforordningens definisjoner (forordning (EU) 2016/679), samt med forslaget til den nye personopplysningslovens bestemmelse om tvangsmulkt, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen, foreslås det endringer i politiregisterloven §§ 2 og 60. I tillegg foreslås det en endring i lovens § 14 for å tydeliggjøre at forskriftsplikten ikke gjelder for sammenstillinger av opplysninger som behandles i politiets registre.

2 Bakgrunn

2.1 Noen utviklingstrekk

De siste årene er det foretatt flere endringer i regelverket knyttet til politiets bevæpning. Videre har Politidirektoratet etter samtykke fra Justis- og beredskapsdepartementet truffet beslutninger om midlertidig bevæpning flere ganger.

Justis- og beredskapsdepartementet fastsatte med virkning fra 1. oktober 2013 en endring i våpeninstruks 1. august 1989 for politiet. Endringen påla politiet en plikt til å ha fremskutt lagring av skytevåpen i de bilpatroljer som styres av eller rapporterer til en operasjonssentral, med mindre særlige forhold tilsier en annen ordning. Bakgrunnen for denne endringen var å sikre at politipatroljer i operativ tjeneste har lett tilgang til skytevåpen i situasjoner som krever rask bevæpning.

Politidirektoratet anmodet 18. november 2014 Justis- og beredskapsdepartementet om samtykke til bevæpning av politiets innsatspersonell i daglig tjeneste. Bakgrunnen for anmodningen var vurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) om et skjerpet trusselbilde mot Norge, og at uniformert personell kunne være et terrormål. Justis- og beredskapsdepartementet ga i brev 21. november 2014 samtykke til at politiets innsatspersonell kunne bære enhåndsskytevåpen i dag-

lig tjeneste inntil 19. desember 2014. Beslutningen om bevæpning av politiets innsatspersonell ble fornyet åtte ganger, slik at politiet var generelt bevæpnet fra 25. november 2014 og frem til 3. februar 2016.

Den midlertidige bevæpningen utløste et behov for endringer i våpeninstruksen for politiet. Justis- og beredskapsdepartementet vedtok 11. februar 2015 en tidsavgrenset endring av våpeninstruksen § 10 fjerde ledd. Trusselbildet skapte behov for en klar hjemmel i våpeninstruksen som sikret adgangen til å bevæpne politiet over lengre tid, når dette er nødvendig for å ivareta politiets egensikkerhet og innsatsevne. Bestemmelsen er videreført i den nye våpeninstruksen 2. juli 2015 for politiet (våpeninstruksen) i § 3-2 tredje ledd, som trådte i kraft 1. april 2016.

I Prop. 107 L (2015–2016) Endringer i politiloven (midlertidig bevæpning) foreslo Justis- og beredskapsdepartementet en tydeligere forankring av bestemmelsen om midlertidig bevæpning i våpeninstruksen i politiloven § 29. Endringen ble vedtatt av Stortinget 2. desember 2016 og trådte i kraft 27. januar 2017. Bestemmelsen setter også rammer for hvilke situasjoner som kan begrunne midlertidig bevæpning. Slik bestemmelsen er utformet innebærer den videre at permanent bevæpning av politiet bare kan besluttes dersom dette er hjemlet i lov.

Politidirektoratet besluttet å bevæpne politiet ved Oslo lufthavn for en periode på inntil tre måneder fra 8. november 2017, etter å ha innhentet samtykke fra Justis- og beredskapsdepartementet. Bevæpningen ble forlenget for inntil åtte uker fra 8. februar 2018 og med nye åtte uker fra 5. april 2018. Hjemmel for bevæpning er politiloven § 29 første ledd, jf. våpeninstruksen § 3-2 tredje ledd. Politidirektoratet mener bevæpning er et nødvendig tiltak for å ivareta politiets innsatsevne og sette politiet i stand til å kunne avverge eller stanse eventuelle angrep på flyplassen. PSTs generelle trusselvurderinger er ett av flere momenter i vurderingen. Det er særlig lagt vekt på politiets risiko- og sårbarhetsanalyse for luftavnen.

2.2 Bevæpningsutvalgets utredning

Ved kongelig resolusjon 27. mai 2016 oppnevnte regjeringen et utvalg, som skulle evaluere praksisen med et ubevæpnet politi og vurdere om den skal endres. Utvalget fikk følgende mandat:

- «1. Evaluere og vurdere gjeldende bevæpningsmodell og perioden med midlertidig bevæpning
 - a. Utvalget skal evaluere og vurdere ordningen med fremskutt lagring av enhånds- og tohåndsvåpen i politiets kjøretøy.
 - b. Utvalget skal evaluere og vurdere erfaringer fra perioden med midlertidig bevæpning.
2. Vurdere og anbefale fremtidige modeller for bevæpning av politiet
 - a. Utvalget skal vurdere om politiet bør være permanent generelt bevæpnet.
 - b. Utvalget skal vurdere om bevæpningen eventuelt bør differensieres etter tjenestens art, ved tjeneste på bestemte steder, eller for bestemte tjenestepersoner basert på innsatskategori.
 - c. Utvalget skal vurdere fordeler og ulemper ved de ulike modellene og gi en anbefaling om fremtidig bevæpningsmodell.
3. Øvrige vurderinger
 - a. Utvalget må se hen til bevæpningspraksis og erfaring i andre relevante land.
 - b. Utvalget skal i sine vurderinger av fremtidige bevæpningsmodeller se hen til kriminalitets- og samfunnsutviklingen, herunder endringer i trusselbildet.
 - c. Utvalget må vurdere hvordan bevæpningen påvirker politiets oppgaveløsning.
 - d. Utvalget må se hen til relevant pågående utredningsarbeid i Politidirektoratet og på Politihøgskolen.
4. Generelt
 - a. Utvalget skal klargjøre de økonomiske og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag.
 - b. Utvalget skal avholde minst to møter i løpet av utvalgsperioden med fagforeningene i politietaten, slik at disse kan komme med sine synspunkter.»

Utvalget hadde følgende sammensetning:
 Tidligere departementsråd Anne Kari Lande
 Halse, leder,
 Advokat Anette Vangsnes,
 Politiinspektør Kenneth Berg,
 Professor Liv Finstad,
 Politimester Arne Jørgen Olafsen,
 Tidligere leder av Beredskapstroppen Anders
 Snortheimsmoen.

Anne Kari Lande Hasle overtok som leder av utvalget etter at lagmann Kari Lynne fratradte som leder den 20. september 2016. Utvalget avga sin utredning 29. mars 2017 som NOU 2017: 9 *Politi og bevæpning – legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet*.

3 Høringen

Utredningen ble sendt på høring 24. mai 2017 med høringsfrist 1. november 2017. Høringsfristen ble senere endret til 1. desember 2017. Utredningen ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Barneombudet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
 Datatilsynet
 DIFI
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Domstoladministrasjonen
 Forbrukerombudet
 Forsvarsstaben
 Helsedirektoratet
 Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
 Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll
 Kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Kripos
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Luftfartstilsynet
 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
 Nasjonal sikkerhetsmyndighet
 Politidirektoratet
 Politihøgskolen
 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
 Regelrådet for næringslivet
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Riksarkivet
 Sametinget
 Skattedirektoratet
 Spesialenheten for politisaker
 Statistisk Sentralbyrå
 Statsadvokatembetene
 Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-,
 overvåkings- og sikkerhetstjeneste
 (EOS- utvalget)
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 (sivilombudsmannen)
 Sysselmannen på Svalbard

Tolldirektoratet
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda
 Vegdirektoratet
 Økokrim

Amnesty International Norge
 Antirasistisk Senter
 Den Norske Advokatforening
 Den Norske Dommerforening
 DIXI Ressurssenter for voldtatte i Oslo og Stavanger
 Fellesskap mot seksuelle overgrep (FMSO)
 Finansnæringens Fellesorganisasjon
 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Innvandrernes landsorganisasjon
 Kommunesektorens organisasjon
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Norges idrettsforbund
 Mediebedriftenes landsforening
 Norges politilederlag
 Norsk forening for kriminalreform (KROM)
 Norsk Journalistlag
 Norsk Presseforbund
 Norsk Redaktørforening
 Norsk Senter for Menneskerettigheter
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 OMOD (Organisasjon mot offentlig diskriminering)
 Politiets Fellesforbund
 Tekna
 Redd Barna, Rettighetscenteret
 Rettspolitisk forening
 Røde kors
 Stiftelsen for en Kritisk og Undersøkende Presse
 (SKUP)

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
 Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
 Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
 Forsvarets forskningsinstitutt
 Forsvarets høyskole
 Institutt for forsvarsstudier
 Institutt for fredsforskning (PRIO)
 Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)

Departementet har mottatt svar fra 34 høringsinstanser og deres underliggende enheter. I tillegg avga også enkeltpersoner og organisasjoner som ikke var på høringslisten uttalelser. Høringsuttalelsene vil bli omtalt i tilknytning til endringsforslaget, jf. punkt 6.2 i proposisjonen.

4 Gjeldende rett

De overordnede rammer for politiets bevæpning er fastsatt i politiloven § 29. Etter § 29 første ledd er Justis- og beredskapsdepartementet blant annet gitt hjemmel til å fastsette nærmere regler om politiets våpenbruk, og kan gi «[...] instruks om bevæpning av polititjenestemenn i daglig tjeneste for et begrenset tidsrom når det anses nødvendig for å håndtere en alvorlig trusselsituasjon.» Formuleringen *begrenset tidsrom* innebærer at politiloven § 29 setter en lovmessig skranke mot at regjeringen beslutter permanent bevæpning. En ordning med permanent bevæpning av politiet må således vedtas av Stortinget.

De nærmere regler for politiets bevæpning med skytevåpen er gitt i våpeninstruksen, som er en tjenesteinstruks fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet. Etter våpeninstruksen § 3-2 første ledd bokstav a kan politiet bevæpnes når «[...] omstendighetene gir grunn til å tro at tjenestepersonene kan komme til å stå overfor en situasjon som er særlig farlig for dem eller andre.» Denne bevæpningshjemmelen er hovedsakelig ment å skulle dekke behovet for bevæpning når det foreligger konkrete opplysninger om et faremoment, som gir grunnlag for bevæpning. En beslutning om bevæpning etter denne bestemmelsen gis normalt på bakgrunn av en vurdering av den konkrete situasjonen.

Etter våpeninstruksen § 3-2 første ledd bokstav b kan politiet bevæpnes når det «[...] basert på trusselvurderinger og tilgjengelig informasjon anses som nødvendig for å kunne gi personer, objekter eller virksomheter tilstrekkelig beskyttelse.» Bestemmelsen hjemler bevæpning der det ikke foreligger noen konkrete opplysninger om at et anslag skal finne sted, men hvor det på grunnlag av generelle trusselvurderinger og sårbarheten til objektet, er nødvendig å være forberedt på anslag. Bevæpningen er knyttet til oppdragets varighet slik som ved vakthold ved rettslokaler, arrangementer og statsbesøk. For enkelte tjenesteoppdrag vil trusselbildet som utløser bevæpningsadgangen være av permanent karakter. Eksempel på tjeneste som utføres med permanent bevæpning i medhold av denne bestemmelsen er Den Kongelige Eskorte og PST sin livvaktjeneste. For disse objektene vil det ofte foreligge en rekke forskjellige potensielle trusler, fra organiserte terrormotiverte angrep, til impulsive og irrasjonelle aktører med psykiske forstyrrelser. Trusselbildet og objektene sårbarhet er derfor av permanent karakter.

Etter våpeninstruksen § 3-2 tredje ledd kan Politidirektoratet etter samtykke fra Justis- og beredskapsdepartementet «[...] beslutte at politiet skal være bevæpnet i daglig tjeneste for en periode på inntil tre måneder, når det ut fra risiko- og sårbarhetsanalyser vurdert opp mot politiets oppgaveløsning anses nødvendig for å sette politiet i stand til å kunne avverge eller stanse handlinger som vil være særlig farlig for liv og helse eller viktige samfunnsfunksjoner. Departementet kan samtykke til å forlenge bevæpningsadgangen med inntil åtte uker av gangen på de vilkår som er fastsatt i første punktum.»

Denne bevæpningshjemmelen gir adgang til midlertidig bevæpning av politiet. Formuleringen «anses nødvendig» forutsetter at politiet gjør en konkret vurdering av hvilke tjenesteoppdrag som kan utføres ubevæpnet. Det kan føre til at det vurderes som nødvendig med generell bevæpning i hele landet, slik som i perioden november 2014 til februar 2016. Bevæpningen kan også begrenses til nærmere bestemte enheter innenfor politiet eller til avgrensede geografiske områder. Det er ikke fastsatt noen absolutt tidsbegrensning for bevæpning på dette grunnlaget.

5 Rettstilstanden i andre land

Norden og Europa

Med unntak av Island, Irland og Storbritannia (unntatt Nord-Irland) er politiet i de europeiske land generelt bevæpnet. Dette er også situasjonen i de fleste andre land i verden. Problemstillingen om tidsbegrenset bevæpning ved sårbare objekter har ikke relevans der det er generell bevæpning.

Særlig om Storbritannia

Britisk politi er i utgangspunktet ubevæpnet, med unntak for politiet i Nord-Irland og enkelte spesialstyrker. For det øvrige politi er kun en begrenset del av politistyrken bevæpnet. Basert på regionale risiko- og sårbarhetsanalyser i 39 politiregioner, er ca. 8 % av politistyrken bevæpnet, men med variasjoner mellom distriktene.

Den delen av engelsk politi som er bevæpnet fordeler seg på væpnede innsatsstyrker og væpnet vakthold på utvalgte strategiske punkter. Eksempler på dette er vakthold på flyplasser, ved trafikknutepunkter, viktige offentlige bygg og atomkraftverk.

6 Nærmere om endringsforslaget

6.1 Utvalgets vurdering

Utvalgets flertall anbefaler ikke en ordning med permanent tilstedeværelse av bevæpnet politi ved utvalgte objekter, som utvalget omtaler som «punktbevæpning».

Utvalgets vurdering av spørsmålet om punktbevæpning er omtalt i punkt 9.15 på side 206 «Bevæpning ved utvalgte objekter – punktbevæpning» hvor det fremgår:

«Utvalget har vurdert en ordning med permanent tilstedeværelse av bevæpnet politi ved utvalgte objekter, såkalt punktbevæpning. Slike objekter kan eksempelvis være offentlige bygg, lufthavner eller ambassader. Det kan også være andre objekter som har stor symbolverdi eller som er viktige av andre grunner, f.eks. synagoger eller steder som framstår som motpart for ulike terrororganisasjoner. Det enkelte politidistrikt må eventuelt identifisere disse objektene gjennom sine risiko- og sårbarhetsanalyser, dersom dette ikke allerede er gjort i nasjonale analyser. Dersom trusselvurderinger finner at enkelte steder er aktuelle som terrormål (jf. kapittel 6), kan det være aktuelt med midlertidig punktbevæpning ved slike. Utvalget har inntrykk av at det er større aksept i befolkningen for bevæpning ved enkelte objekter dersom det er et godt begrunnet rasjonale bak, enn det er for generell bevæpning. I denne sammenheng finner utvalget grunn til å minne om at dette handler om et tillitsforhold mellom politiet og befolkningen og at politiet må håndtere den tilliten de får på en god måte.»

Utvalget har videre særskilt vurdert «Punktbevæpning ved flyplasser» i punkt 9.15.1 i utredningen. Utvalget er kjent med at både Luftfartstilsynet og Avinor ønsker bevæpnet politiet på Oslo lufthavn. Utvalget uttaler at flyplasser er steder med store ansamlinger av mennesker og at konsekvensene av et terroranslag kan være store, men viser til at disse kjennetegnene også gjelder for en rekke andre steder. Utvalget erkjenner at bevæpnet politi på flyplassen muligens kunne håndtere en terroraksjon raskere enn ubevæpnet politi dersom angriperne benytter kniv eller skytevåpen, men sier samtidig at bevæpnet politiet stort sett ikke vil være avgjørende ved hendelser hvor det brukes andre midler, som for eksempel eksplosiver eller kjemiske angrep. Utvalget peker også på at særskilt sikring av enkelte steder kan føre til

målforskyvning, og at potensielle terrorister da finner andre mål for angrepet. Utvalget konkluderer på denne bakgrunn med at andre tiltak enn bevæpning i større grad vil bidra til å redusere en eventuell risiko for terror, slik som etterretning, bruk av ny teknologi og tilstedeværelse av kontrollører. Utvalget anbefaler at det som hovedregel skal være patruljerende politi på Oslo lufthavn. Utvalgets flertall anbefaler at politiets tilgang til forhåndslagret våpen forbedres der dette er nødvendig. Utvalgets mindretall foreslår samme bevæpningsmodell som i spørsmålet om generell bevæpning – uladd våpen på tjenesteperson (fremskutt lagring på kropp). Sistnevnte modell vil i praksis innebære bevæpning.

6.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som hadde realitetsmerknader, har uttalt seg om spørsmålet om det er grunn til å innføre generell bevæpning eller åpne opp for alternative bevæpningsmodeller. Det er således få høringsinstanser som har uttalt seg spesifikt om permanent «punktbevæpning». Det må likevel i utgangspunktet kunne legges til grunn at de høringsinstanser som har tatt til orde for generell bevæpning eller alternative bevæpningsmodeller, også støtter tidsbegrenset bevæpning ved sårbare objekter. Av den grunn vil man her kort nevne hvilke av høringsinstansene som har gitt uttrykk for slike synspunkter.

PST, Det Nasjonale Statsadvokatembetet, Oslo statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt, Trøndelag politidistrikt, Vest politidistrikt og Politiets Fellesforbund går inn for generell bevæpning av politiet. *Finnmark politidistrikt, Agder politidistrikt og Sør-Øst politidistrikt* støtter mindretallets forslag om at våpenet bæres uladd. *Riksadvokaten* gir uttrykk for at tiden nå er inne for andre bevæpningsløsninger for norsk politi enn dagens fremskutte lagring. Etter deres syn bør norsk politi i fremtiden være bevæpnet i daglig tjeneste, men med tydelige reservasjoner (differensiering ut fra geografiske forskjeller mm.). Lignende synspunkter gir også *Politidirektoratet* og *Hovedverneombudet for politi- og lensmannsetaten* uttrykk for. Med unntak av Oslo politidistrikt har ingen av høringsinstansene uttrykkelig gått imot «punktbevæpning». Oslo politidistrikt viser til at dette er svært ressurskrevende for politiet, og dermed ingen ideell løsning.

Enkelte høringsinstanser omtaler særskilt behovet for permanent bevæpning på nærmere utpekte flyplasser. Disse er *Politiets utlendingsenhet, Troms politidistrikt, Sør-Vest politidistrikt,*

Møre og Romsdal politidistrikt, Sør-Øst politidistrikt, Øst politidistrikt, Luftfartstilsynet og Avinor. Samferdselsdepartementet slutter seg til de synspunkter som fremmes av Avinor og Luftfartstilsynet.

Norsk Flygerforbund gir uttrykk for bekymring rundt faren for at politiet kan bli frarøvet våpen ved bevæpning på flyplasser.

PST har ikke uttalt seg konkret om utvalgets omtale av «punktbevæpning», men har merknader til utvalgets beskrivelse av trusselbildet og terrorutviklingen, som også har betydning for spørsmålet om bevæpning ved sårbare objekter. I denne sammenheng uttaler PST følgende:

«PST mener utvalget har lagt upresis og ikke oppdatert informasjon til grunn for sine vurderinger og konklusjoner mht. terrorens betydning for spørsmålet om bevæpning av politiet. PST er videre av den oppfatning at utviklingstrekk innen modus operandi ved angrep i Europa er av særskilt betydning for politiets responsevne. Dersom politiet skal være i stand til å stanse et pågående terrorangrep og å begrense skadeområdet ved en terrorhendelse må de være i stand til å reagere raskt og med egnede midler. Dette er selve kjernen i problemstillingen. Samfunnet må kunne ha en slik forventning til norsk politi.

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. PST vurderer at det mest sannsynlige modus operandi ved et eventuelt terrorangrep i Norge vil være et angrep med relativt enkle virkemidler mot mål som er omfattet av få eller ingen sikrings tiltak. Denne typen angrep preges erfaringsmessig av kort forberedelsestid, og dertil svært begrensede muligheter for å forebygge eller avverge i forkant. De fleste terrorangrep i Europa de siste årene har inntruffet uten forvarsel. Dagens trusselbilde karakteriseres av uforutsigbarhet, og et bredt spekter av potensielle mål og angrepsmidler. Beredskapen bør følgelig dimensjoneres ut fra den generelle sikkerhetssituasjonen, heller enn urealistisk forventning om at konkret etterretning til enhver tid kan varsle om når og hvor et potensielt terrorangrep vil finne sted.»

6.3 Departementets vurdering

Den type bevæpning som foreslås i denne proposisjonen er allerede i dag hjemlet i våpeninstruksen § 3-2 første ledd bokstav b, hvoretter bevæpning kan finne sted når det basert på trusselvurderinger og tilgjengelig informasjon anses som nødvendig for å kunne gi personer, objekter og virksomheter tilstrekkelig beskyttelse. Tilsvarende kan bevæpning ved sårbare objekter finne sted med hjemmel i våpeninstruksen § 3-2 tredje ledd når det ut fra risiko- og sårbarhetsanalyser anses nødvendig for å avverge eller stanse handlinger som vil være særlig farlige for liv og helse eller viktige samfunnsfunksjoner.

Som redegjort for i punkt 4 følger det av politiloven § 29 at bevæpning etter våpeninstruksen er tidsbegrenset. Det som drøftes i denne proposisjonen er således om det er behov for å endre politiloven § 29, slik at det i våpeninstruksen kan gis regler om bevæpning ved sårbare objekter *uten* tidsbegrensning, såkalt punktbevæpning. Formålet med bevæpning ved sårbare objekter vil være å beskytte liv og helse og viktige samfunnsfunksjoner. Det understrekes at lovforslaget ikke innebærer noen forpliktelse til økt eller permanent tilstedeværelse av politipersonell. Det åpner kun for at det kan fastsettes bestemmelser om at tjenestepersoner kan bære våpen på kroppen fremfor fremskutt lagring i bil når man befinner seg ved objekter som vil omfattes av ordningen.

Det er også viktig å understreke at forslaget ikke vil innebære generell bevæpning av politiet.

Når det gjelder utvalgets særskilte drøftelse av «punktbevæpning», anføres flere grunner som etter utvalgets oppfatning taler mot slik bevæpning. Utvalgets hovedpoeng synes å være at andre tiltak enn bevæpning i større grad «vil bidra til å redusere en eventuell risiko for terror». Til dette vil departementet bemerke at hovedformålet med bevæpning ved sårbare objekter ikke nødvendigvis er å redusere faren for terror, men snarere å redusere skadevirkningene i størst mulig grad når terrorangrepet er et faktum.

Departementet finner det ikke tvilsomt at bevæpnet politi vil kunne respondere raskere, og derved ha større muligheten til å redusere skadevirkningene, enn ubevæpnet politi. Dette understøttes også av forskningsmaterialet som blir presentert i NOU 2017: 9 punkt 6.13. Det fremheves at responstid har stor betydning for å redusere antall drepte der større folkemengder er utsatt. Det konkluderes med at mye tyder på

at bevæpnet politi må befinne seg på det aktuelle stedet når angrepet starter, for at bevæpning skal ha betydning.

Når det gjelder flyplasser påpeker utvalget at dette er offentlige steder med store ansamlinger av mennesker og at luftfarten av terrorister kan anses å ha symbolverdi. Utvalget legger til grunn at fremskutt lagring i bil eller depoter gir mellom ½ minutt til 2 minutter ekstra responstid dersom tjenestepensjonen befinner seg i bilen eller ved våpendepotet. Departementet anser dette som lang tid i en tidskritisk situasjon sett hen til det store skadepotensialet. Dertil kommer at flyplasser dekker store områder slik at det må påregnes tid til og fra våpendepoter. Departementet kan derfor ikke se at våpendepoter er et adekvat tiltak som gir tilstrekkelig beskyttelse, slik utvalget synes å legge til grunn. I denne sammenheng kan det også nevnes at Oslo lufthavn trolig er den eneste flyplassen i verden, med tilsvarende passasjertrafikk (ca. 27,5 millioner i 2017), som ikke har tilstedeværelse av permanent bevæpnet politi.

Departementet kan heller ikke se at utvalgets anbeførelse om at særskilt sikring av enkelte objekter kan medføre målforskyvning, er et argument mot å åpne for tidsbegrenset bevæpning ved flyplasser og andre sårbare objekter. For det første vil også andre sammenlignbare steder med store ansamlinger av mennesker kunne være et objekt for bevæpning i følge forslaget. Dernest vil forflytning av risiko innebærer at den i alle fall forflyttes vekk fra et område med stort skadepotensiale. Departementet viser her også til at Storbritannia, som ikke har generell bevæpning, har bevæpnet vakt hold på strategiske punkter.

Utvalgets vurdering av «punktbevæpning» synes å være basert på deres vurdering av det generelle trusselbildet de siste år. Utvalget viser til at trusselbildet ikke fremstår som permanent forverret. Utvalgets flertall mener på denne bakgrunn at dagens ordning gir mulighet for på kort varsel å innføre midlertidig bevæpning i samsvar med midlertidige utfordringer i trusselbildet.

Slik departementet vurderer saken bygger utvalget på et for optimistisk syn på trusselvurderingers nøyaktighet. Trusselvurderinger er kun unntaksvis basert på konkret etterretning og derfor som oftest av generell karakter og med begrenset presisjonsnivå hva gjelder sannsynlighet for alvorlige anslag, sted for alvorlige anslag og trusselens varighet.

I utvalgets vurderinger av mulige bevæpningsmodeller for norsk politi, se punkt 9.1.1 på side 193 i utredningen, advarer utvalget mot at større

delar av politiets virksomhet rettes inn mot hendelser som har liten sannsynlighet, og at det må vises varsomhet med å innrette ordninger basert på verstefallstenkning og frykt.

Departementet finner ikke at betraktninger om verstefalltenkning og krisemaksimering trefrer godt når tidsbegrenset bevæpning ved sårbare objekter skal vurderes. Bevæpningen vil ikke omfatte større deler av politiets virksomhet, og det er for departementet et hovedpoeng at selv om den generelle sannsynligheten for å bli utsatt for terror er liten, må det erkjennes at det finnes objekter i samfunnet hvor skadepotensialet vil være stort ved terrorangrep. Det vises i denne sammenheng også til PSTs høringsuttalelse hvor det fremgår at det generelle trusselbildet viser en økt tendens til angrep med intensjon om å maksimere skadeomfanget, og at ubeskyttede mål derfor er særlig sårbare.

Etter departementets vurdering er det behov for en lovhjemmel som gir adgang til å fastsette bestemmelser om bevæpning av ubegrenset varighet ved sårbare objekter, noe dagens regelverk ikke gir adgang til.

Siden utvalget ikke har foreslått en hjemmel for denne type bevæpning, er det nødvendig å ta stilling til hvordan en slik hjemmel skal utformes. De spørsmålene det må tas stilling til er hvilke objekter som kan være gjenstand for ordningen, hvilke kriterier som skal legges til grunn for å beslutte bevæpning, varigheten av bevæpning og hvem som kan beslutte slik bevæpning. Departementet vil i det følgende foreta en gjennomgang av disse spørsmålene, men påpeker samtidig at det i lovforslaget bare gis anvisning på de ytre rammer for adgang til bevæpning, mens mer detaljerte regler vil bli gitt i våpeninstruksen.

Sårbare objekter

Begrepet *sårbare objekter* omfatter både bygninger og personer. Sårbare objekter vil typisk kunne omfatte lufthavner eller andre store trafikkknutepunkter, eller objekter som har stor symbolverdi. Bevæpningens utstrekning begrenses dermed til et konkret angitt objekt (punktbevæpning). Større områder som for eksempel byer eller bydeler vil ikke dekkes av lovforslaget. For bevæpning av større områder vil det fortsatt være våpeninstruksen § 3-2 første ledd bokstav b og tredje ledd som kan være hjemmel, slik at bevæpning da vil være tidsbegrenset.

Bevæpning vil også kunne være aktuelt for å beskytte særlig utsatte personer, slik som livvaktordningen. Livvaktene er allerede i dag i utgangs-

punktet permanent bevæpnet, og lovendringen vil således etablere en klarere hjemmel for denne bevæpningen enn hva som er tilfelle i dag.

Kriterier for bevæpning

Det mest sentrale kriteriet for bevæpning må være at bevæpningen må anses nødvendig for å kunne gi objektene *tilstrekkelig beskyttelse*. Nødvendighetskriteriet innebærer at politiet må vurdere om andre tiltak enn bevæpning kan gi tilstrekkelig beskyttelse. Eksempel på slike kompenserende tiltak kan være fysiske sikringstiltak som sperringer og lignende.

Den nærmere vurderingen av om nødvendighetskriteriet er oppfylt, må gjøres på grunnlag av det gjeldende trusselbildet vurdert opp mot objektets sårbarhet. Trusselvurderinger er som tidligere nevnt kun unntaksvis basert på konkret etterretning, og den nærmere vurderingen av hvilke objekter som trenger særlig beskyttelse må således gjøres av politiet. Politiet må derfor ut fra risiko- og sårbarhetsanalyser vurdere hvilke objekter som anses som sårbare og vurdere hvorfor bevæpning er nødvendig for å gi tilstrekkelig beskyttelse. Selv om den generelle sannsynligheten for å utsettes for terror er liten, vil konsekvensene ved et anslag mot visse objekter være store. Hensynet til beskyttelse må derfor veie tungt i vurderingen.

Variigheten

Formuleringen ubegrenset tidsrom innebærer at det i loven ikke settes noen yttergrense for hvor lenge bevæpningen kan vare. Tilsvarende gis det heller ikke noen slik yttergrense for den *midlertidige* bevæpningen, men etter våpeninstruksen kan midlertidig bevæpning vare i tre måneder og ytterligere forlenges for inntil åtte uker av gangen. Som nevnt over legger lovforslaget til grunn at trusselvurderinger som regel er av generell karakter og derfor har begrenset presisjonsnivå hva gjelder tidshorisont og stedsangivelse. Innholdet i et generelt trusselbilde kan være uforandret gjennom flere år. Tilsvarende vil det kunne være nødvendig med bevæpning i flere år, og i prinsippet for alltid når den først er besluttet. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det over tid kan skje endringer i det generelle trusselbildet eller andre begivenheter som kan ha betydning for risikovurderingen for de ulike objekter. Dersom endringene er av en slik karakter at det ikke lenger er nødvendig med bevæpning, skal bevæpningen opphøre.

Departementet har vurdert om det ville være hensiktsmessig at det i våpeninstruksen ble gitt

anvisning på at nødvendigheten må vurderes på ny i nærmere bestemte tidsintervaller, men har kommet til at en slik ordning ikke har mye for seg. Når det etableres et nødvendighetskriterium for bevæpning som er knyttet til et formål, betyr det implisitt at nødvendigheten av bevæpning skal være en løpende vurdering. En angivelse av tidsintervaller for vurderingen av nødvendigheten kan derfor snarere oppfattes som en «hovedregel» om vurdering med visse intervaller, enn en skjerpelse av kontrollrutinene.

Hvem beslutter bevæpning

Departementet har vurdert hvilken myndighet som bør ha beslutningskompetanse ved avgjørelser om tidsbegrenset bevæpning ved sårbare objekter. For bevæpning av begrenset varighet og omfang er beslutningsmyndigheten etter gjeldende rett tillagt politisjef eller operasjonsleder. For midlertidig bevæpning av større omfang (kan omfatte alt operativt personell) og som kan vare over lengre tid, er beslutningsmyndigheten tillagt Politidirektoratet etter å ha innhentet samtykke fra departementet.

Departementet mener beslutningskompetansen for bevæpning som foreslås i proposisjonen her, bør ligge hos Politidirektoratet. Dette for å sikre en enhetlig praksis i landet. Videre bør samtykke innhentes fra departementet slik at det etableres en politisk kontroll.

7 Endringer i politiregisterloven

Det ble i Prop. 99 L (2016–2017) foreslått endringer i politiregisterloven for å gjennomføre direktiv (EU) 2016/680. Endringene ble vedtatt ved lov 21. juni 2017 nr. 94. Som det ble vist til i høringsnotatet om gjennomføring av personvernforordningen (forordning (EU) 2016/679), har enkelte bestemmelser i politiregisterloven sin parallell i personopplysningsloven, blant annet bestemmelsen om tvangsmulkt. Dersom slike bestemmelser endres i personopplysningsloven, vil tilsvarende endringer måtte foretas i politiregisterloven. I tillegg er enkelte definisjoner i politiregisterloven de samme som i forordningen artikkel 4. Forslag til ny personopplysningslov er fremmet i Prop. 56 LS (2017–2018).

For å sikre samsvar mellom politiregisterloven og personvernforordningens definisjoner, samt med forslaget til den nye personopplysningslovens bestemmelse om tvangsmulkt, foreslås det endringer i politiregisterloven §§ 2 og 60.

I tillegg foreslås det å tilføye i politiregisterloven § 14 at forskriftsplikten ikke gjelder for sammenstillinger av opplysninger som er hentet fra politiets registre og som følger reglene for kilde-registeret. Denne regelen fremgår i dag av politiregisterforskriften § 41-2 nr. 3, som gir anvisning på at sammenstilling av opplysninger fra registre som omfattes av forskriften del 11 ikke er gjenstand for meldeplikt dersom behandlingen følger reglene som gjelder for kilderegisteret. Selv om bestemmelsen isolert sett bare er et unntak fra meldeplikten, gir den indirekte også uttrykk for at politiet kan opprette slike registre. Slike sammenstillinger er en viktig del av politiets arbeid og man har lagt til grunn at slike registre ikke omfattes av plikten til å forskriftsregulere registre etter politiregisterloven § 14. Begrunnelsen for dette er at slike sammenstillinger bare inneholder opplysninger som også behandles i de registrene som er hjemlet i politiregisterforskriften del 11 og som følger de behandlingsregler, som for eksempel sletting, som gjelder for det registeret opplysningen er hentet fra. I forbindelse med implementeringen av personverndirektivet vil imidlertid kapittel 41 om meldeplikt bli opphevet som følge av at hverken direktivet eller den nye personvernforordningen viderefører meldeplikten. På denne bakgrunn foreslås det å flytte meningsinnholdet i nåværende forskrift § 41-2 nr. 3 til lovens § 14. Endringen medfører ingen realitetsendring.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endring i politiloven § 29 vil ikke medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Lovforslaget innebærer ingen forpliktelse til økt tilstedeværelse av politipersonell, men åpner opp for at tjenestepersoner kan bære våpen på kroppen, fremfor fremskutt lagring i bil, når man befinner seg ved sårbare objekter. Eventuelle merkostnader vil bli dekket innenfor departementets gjeldende budsjett-ramme.

Forslagene til endringer i politiregisterloven har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser.

9 Merknader til bestemmelsene i lovforslaget

Til endringen i politiloven § 29

Formålet med lovendringen er å gi hjemmel til å fastsette bestemmelser om bevæpning av polititjenestemenn for et ubegrenset tidsrom dersom det er nødvendig for å gi tilstrekkelig beskyttelse av sårbare objekter. Forslaget endrer ikke gjeldende prinsipp om at norsk politi som hovedregel skal være ubevæpnet. Lovforslaget innebærer heller ingen forpliktelse til økt tilstedeværelse av politipersonell, men åpner opp for at tjenestepersoner kan bære våpen på kroppen, fremfor fremskutt lagring i bil, når man befinner seg ved sårbare objekter.

Bestemmelsen gir kun hjemmel for bevæpning når det anses nødvendig for å gi sårbare objekter tilstrekkelig beskyttelse. Nødvendighetskriteriet innebærer at politiet må vurdere om andre tiltak enn bevæpning kan gi tilstrekkelig beskyttelse. Den nærmere vurderingen av om nødvendighetskriteriet er oppfylt må gjøres på grunnlag av det gjeldende trusselbildet vurdert opp mot objektets sårbarhet. Hensynet til beskyttelse (objektets sårbarhet) skal veie tungt i vurderingen.

Sårbare objekter vil omfatte både bygninger og personer og vil typisk være lufthavner eller andre store trafikknutepunkter, eller objekter som har stor symbolverdi. Det vil også omfatte særlig utsatte personer som omfattes av livvaktordningene, som allerede i dag i utgangspunktet er permanent bevæpnet.

Formuleringen «ubegrenset tidsrom» innebærer at det ikke settes noen yttergrense for hvor lenge bevæpningen kan vare. Nødvendigheten av bevæpningen må vurderes i lys av endringer i det generelle trusselbildet eller andre begivenheter som kan ha betydning for sårbarhetsvurderingen av de ulike objekter. Dersom endringene er av en slik karakter at det ikke lenger er nødvendig med bevæpning, skal bevæpningen bortfalle.

Til endringene i politiregisterloven

Til § 2

Endringene innebærer at definisjonene av brudd på personopplysningssikkerheten genetisk opplysning og biometrisk opplysning, tilsvarer definisjonene av de samme begrepene i forordningen artikkel 4 nr. 12 til 14.

Til § 14

Tilføyelsen i siste ledd presiserer at registre som er en sammenstilling av opplysninger fra politiets registre som er regulert i politiregisterforskriften del 11 ikke er gjenstand for forskriftsregulering, jf. nærmere om dette i punkt 7.

Til § 60

Endringen sikrer samsvar med forslaget til ny personopplysningslov § 29. Det vises til proposisjonen punkt 7.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i politiloven mv. (tidsubegrenset bevæpning ved sårbare objekter – punktbevæpning).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i politiloven mv. (tidsubegrenset bevæpning ved sårbare objekter – punktbevæpning) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i politiloven mv. (tidsbegrenset bevæpning ved sårbare objekter – punktbevæpning)

I

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet skal § 29 første ledd lyde:

Kongen fastsetter en alminnelig tjenestestruks for politiet. Departementet gir tjenestereglementer og særinstruks. Dette kan omfatte instruks om bevæpning av polititjenestemenn i daglig tjeneste for et begrenset tidsrom når det anses nødvendig for å håndtere en alvorlig trusselsituasjon, samt for et ubegrenset tidsrom når det ut fra trusselbildet anses nødvendig for å gi tilstrekkelig beskyttelse av sårbare objekter. Politimesteren kan utstede utfyllende tjenesteregler når lokale forhold gjør dette påkrevd.

II

I lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten, som endret ved lov 21. juni 2017 nr. 94, foreslås det følgende endringer:

§ 2 nr. 14 til 16 skal lyde:

14. *brudd på personopplysningssikkerheten*: et brudd på sikkerheten som fører til utilsiktet eller ulovlig tilintetgjøring, tap, endring, ulovlig spredning av eller tilgang til personopplysninger som er overført, lagret eller på annen måte behandlet,
15. genetisk opplysning: opplysning om en fysisk persons nedarvede eller ervervede genetiske

egenskaper som gir *unik* informasjon om den aktuelle fysiske personens fysiologi eller helse, og som særlig er framkommet etter analyse av en biologisk prøve fra den aktuelle fysiske personen,

16. biometrisk opplysning: opplysning som stammer fra en særskilt teknisk behandling knyttet til en fysisk persons fysiske, fysiologiske eller atferdsmessige egenskaper, og som muliggjør eller bekrefter en entydig identifikasjon av nevnte fysiske person, for eksempel ansiktsbilder eller *fingeravtryksopplysninger*,

§ 14 nytt annet ledd skal lyde:

Krav om forskriftsregulering gjelder ikke for sammenstilling av opplysninger fra registre som er regulert i politiregisterforskriften dersom behandlingen følger reglene som gjelder for kilderegisteret.

§ 60 fjerde ledd skal lyde:

Ved pålegg som nevnt i første ledd kan Datatilsynet fastsette en tvangsmulkt som løper for hver dag som går etter utløpet av den fristen som er satt for oppfylling av pålegget, inntil pålegget er oppfylt.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid,



