

Utrekning for
Justis- og beredskapsdepartementet,
Politiavdelingen

Bevæpning av politiet ”under særlige forhold” – hjemmelsbehov og hjemmelsgrunnlag

Tor-Geir Myhrer
Professor

.....	1
1. OPPDRAGET OG DETS INNHOLD	3
1.1. FORANLEDNINGEN	3
1.2. UTREDNINGSOPPDRAGETS INNHOLD.....	3
1.3. UTREDNINGENS OPPBYGGING	4
2. HJEMMELSBEHOVET	4
2.1. OVERSIKT OVER PROBLEMSTILLINGENE	4
2.2. LEGALITETSPRINSIPPET – GRUNNLOVEN § 113.....	4
2.2.1. ”Inngrep”	4
2.2.2. De indirekte virkningene	5
2.2.2.1. Bekymring og frykt	5
2.2.2.2. ”Maktpresentasjon”	5
2.2.2.3. Skaderisikoen.....	6
2.3. RETTEN TIL LIV – EMK ART. 2.....	7
2.4. KRAV KNYTTET TIL LEX SUPERIOR –PRINSIPPET	8
2.4.1. Våpenloven av 9. juni 1960 nr. 1.....	8
2.4.2. Politiloven § 6.....	8
2.5. KRAV TIL FORBEREDELSESPROSEDYREN.....	11
3. FORTOLKNING AV VÅPENINSTRUKSEN § 10,1. LEDD BOKSTAV D	12
3.1. ORDLYDEN	12
3.2. BESTEMMELSENS FORHISTORIE OG FORARBEIDER	13
3.2.1. Forhistorien.....	13
3.2.2. Forarbeidene.....	15
3.3. ”ETTERARBEIDER”	16
3.4. TEORI	17
3.5. REELLE HENSYN	18
3.6. KONKLUSJON	18
4. KAN DET OG BØR DET GIS EN NY OG SPESIALTILPASSET BEVÆPNINGSBESTEMMELSE I GJELDENDE VÅPENINSTRUKS?	18
5. KONKLUSJON	19

1. Oppdraget og dets innhold

1.1. Foranledningen

På bakgrunn av trusselvurdering fra bl.a. Politiets Sikkerhetstjeneste ba Politidirektoratet i brev av 18. november d.å. Justis- og beredskapsdepartementet om å treffe beslutning om bevæpning med enhånds skytevåpen av innsatspersonell i kategorien IP 1, 3 og 4, i medhold av våpeninstruks for politiet av 1. august 1989 § 10, 1. ledd bokstav d. Den nærmere bakgrunnen for anmodningen var at trusselvurderingen gikk ut på at politipersonale kunne være mulig målgruppe for en terrorhandling. Politidirektoratets bevæpningsanmodning var ikke avgrenset i tid, og må forstås å skulle gjelde inntil videre, dvs. så lenge den aktuelle trusselvurderingen består.

Justis- og beredskapsdepartementet samtykket i henhold til anmodningen, men begrenset samtykkes varighet til 19. desember. I vedtaket datert 21. november heter det videre: "Om Politidirektoratet meiner det er behov for å forlenge denne væpningspraksisen, må det sendast ein ny oppmoding om samtykke innan 12.12.2014."

Før det en slik fornyet anmodning eventuelt skulle fremmes, ble det funnet ønskelig med en juridisk utredning av spørsmålet. Forespørselen om jeg kunne påta meg dette oppdraget ble formidlet til i meg i slutten av uke 49/begynnelsen av uke 50. Dette innebar at det bare var én uke til rådighet for arbeidet. I det aktuelle tidsrommet hadde jeg dessuten omfattende forpliktelser knyttet til forelesninger og foredrag, samt reisefravær i tilknytning til pågående forskningsprosjekter. Tiden det har vært mulig å bruke på den foreliggende utredning har derfor vært meget begrenset. Selv om det neppe påvirker hovedkonklusjonene i utredningen, har det helt åpenbart preget hvor dypt og nyansert det har vært mulig å gå inn i de ulike problemstillingene.

1.2. Utredningsoppdragets innhold

Oppdraget formidlet fra Justis- og beredskapsdepartementet er todelt: Det primære spørsmålet er om gjeldende våpeninstruks § 10, 1. ledd bokstav d med adgang til bevæpning "under særlige forhold" hjemler en tidsavgrenset bevæpning beslutning av forholdsvis lang varighet. Dette er et spørsmål om hvordan bestemmelsen skal fortolkes i lys av tilgjengelig og relevant rettskildemateriale.

For det tilfellet at svaret på det første spørsmålet er negativt, eller i alle fall tvilsomt, har departementet også bedt utredet om hjemmelsspørsmålet kan løses ved at det gis en ny bestemmelse i våpeninstruksen som spesifikt omhandler bevæpning i situasjoner som nå har foranlediget behovet. Dette er først et spørsmål om det finnes rettslige normer av høyere rang som hindrer at det gis en slik bestemmelse i en departemental instruks som våpeninstruksen er, og dels om det stilles krav til en særlig prosedyre for eksempel i form av en høringsrunde, før en slik regel gis.

1.3. Utredningens oppbygging

Jeg ser først mer generelt på hvilket hjemmelsgrunnlag en beslutning om en forholdsvis langvarig og tidsavgrenset bevæpning av politiets operative mannskaper krever (pkt.2). Derneft behandler jeg spørsmålet om hvordan våpeninstruksen § 10, 1. ledd bokstav d kan fortolkes (pkt. 3), og derneft om det er adgang til og hensiktsmessig å gi en ny, særskilt bevæpningsbestemmelse (pkt. 4). Sammenhengen mellom pkt. 2 og 4 er åpenbar, men drøftingene i pkt. 2 vil også være sentrale for tolkingen av bestemmelsen i våpeninstruksen. De omstendigheter som gjør at en ny bevæpningsbestemmelse i våpeninstruksen vil være vanskelig å forene med normer av høyere rang (Grunnloven, menneskerettigheter, annen lovgivning), vil i stor grad også påvirke hvor fritt man står i fortolkningen av den eksisterende bestemmelsen i instruksens § 10, 1. ledd bokstav d.

Utredningen avsluttes med en konklusjon (pkt. 5).

2. Hjemmelsbehovet

2.1. Oversikt over problemstillingene

Det første spørsmålet som behandles er om en beslutning om bevæpning av politiet av den varighet og det omfang som følger av Politidirektoratets anmodning krever grunnlag i lov i henhold til legalitetsprinsippet, som nå er forankret i Grunnloven § 113 (pkt. 2.2.). Derneft behandles spørsmålet bestemmelsen i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 2 om retten til liv, jf. menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30 (jf. nå også Grunnloven § 93), over noen innflytelse på de krav som stilles hjemmelen for bevæpning (pkt. 2.3). Den neste problemstillingen er knyttet til lex superior prinsippet, nemlig om bestemmelser i annen lovgivning begrenser muligheten gi eller innfortolke den aktuelle bevæpnings hjemmelen. Det er særlig forholdet til våpenloven av 9. juni 1960 nr. 1 og politiloven av 4. august 1995 nr. 53 det er aktuelt å behandle (pkt. 2.4). Avslutningsvis ser jeg nærmere på om det ved utarbeidingen av en eventuelt ny instruksbestemmelse er hensyn som tilsier at kravene i forvaltningsloven (10. februar 1967) § 37 bør følges (pkt.2.5). Dette er jo ikke et hjemmelsspørsmål, men er likevel naturlig å behandle i denne sammenhengen siden det kan legge begrensninger på muligheten for å etablere den ønskede hjemmel for bevæpning.

Den følgende drøftelse vil vise at det i varierende grad kan konkluderes med at de aktuelle bestemmelsene hindrer at det innfortolkes ellers gis en ny bevæpningsbestemmelse av det slag som Politidirektoratets anmodning krever. Når jeg likevel har valgt å gi drøftelsen så vidt stor plass som gjort i pkt. 2., er det fordi den også er relevant for hvorvidt tolkingen av våpeninstruksen § 10, 1.ledd bokstav d og en eventuell ny bestemmelse er i *god harmoni* med de hensynene som begrunner de absolutte sperrene som følger av for eksempel legalitetsprinsippet og lex superior-prinsippet.

2.2. Legalitetsprinsippet – Grunnloven § 113

2.2.1.” Inngrep”

Innholdet i en beslutning om bevæpning er at undergitte tjenestepersoner i politiet pålegges

eller gis adgang til å ha med seg et bestemt utstyr når de er i tjeneste. Beslutningen innebærer ingen endring å adgangen til å gjøre bruk av skytevåpenet, verken til å true med eller avfyre skudd. Men som vi senere skal se, vil en beslutning om bevæpning av det omfanget som her er aktuelt også ha betydning for borgerne. Slike indirekte virkninger for borgerne er likevel ikke tilstrekkelig til å gjøre beslutningen til et ”inngrep” i legalitetsprinsippets forstand. Det er temmelig klart at dette ikke omfattes av kravet om at ”Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov”, slik det tidligere ulovfestede legalitetsprinsippet nå er kommet til uttrykk i Grunnloven § 113. Tidligere ble det gjerne uttrykt slik at ”inngrep i borgernes (private) rettssfære trenger hjemmel i lov”, jf. *Eckhoff/Smith: Forvaltningsrett* (kap. 23/II). I samme verk kap. 23/IV fremholdes det derimot at ”[B]estemmelser som primært går ut på å *regulere offentlig virksomhet*, kan som regel gis i medhold av organisasjons- og instruksjonsmyndighet, selv om de indirekte har betydning for private.” Det samme uttrykkes for ”hvordan offentlig myndighet skal utøves”.

2.2.2. De indirekte virkningene

Selv om de indirekte virkningene av en beslutning om en langvarig bevæpning for politiets operative personell ikke er tilstrekkelig til å bringe beslutningen inn under legalitetsprinsippets anvendelsesområde, er det likevel grunn til å se nærmere på disse virkningene. I den senere behandlingen både av om man på (annet grunnlag enn legalitetsprinsippet) trenger lovhjemmel, og i drøftelsen av om man har hjemmel, vil disse indirekte virkningene av en bevæpningsbeslutning som POD har bedt, utgjøre til dels vektige reelle hensyn. Jeg deler de indirekte virkningene i tre: Bekymring og frykt, ”maktpresentasjon”, dvs. hvordan politiet oppleves av de henvender seg til, og skaderisiko

2.2.2.1. Bekymring og frykt

Bevæpnet politi i ordinær patruljetjeneste er uvanlig i Norge. Blir dette vanlig over en forholdsvis langt tid, er det vanskelig å unngå at i alle fall deler av befolkningen oppfatter det slik at deres nærmiljø er blitt farligere og mer usikkert. Så langt PST sin trusselvurdering er kjent, vil dette være en unødvendig frykt og bekymring, siden trusselen som begrunner anmodning om bevæpning først og fremst retter seg mot politiet og Forsvarets personell. Det er grunn til å tro at den økte følelse av frykt og bekymring vil være størst hos den delen av befolkningen som uansett har minst å frykte. Selv om det ikke skal overdrives, kan det til en viss grad sies at en beslutning om bevæpning for å trygge tjenestepersonellet, har som kostnad at deler av befolkningen får noe redusert livskvalitet.

2.2.2.2. ”Maktpresentasjon”

Mens bekymring og frykt er en virkning som rammer publikum generelt, er ”maktpresentasjon”, dvs. det maktpotensialet som politiet utstråler, en indirekte virkning som først og fremst vil gjøre seg gjeldende overfor de som kontaktes av politiet i en situasjon hvor politiet vurderer om det er behov for å gripe inn. Ved politiets inngripen i situasjoner forholder man seg både i Norge og i andre land til en maktmiddelstige. Selv om inndelingen og detaljeringsgraden varierer noe, er det ganske universelt at de laveste trinnene på denne stigen er (1) Tilstedeværelse/ presentasjon, eller det er gjerne kaller symbolsk makt. Som trinn (2) operer vi i Norge med verbale kommunikasjons teknikker (lytte og spørre) og som (3)

verbal makt i form av pålegg og advarsel, jf. *Lie & Lagestad: Arrestasjonsteknikk* (2011). En beslutning om bevæpning påvirker nivå 1 om symbolsk makt. I mange situasjoner vil det virke unødvendig fryktinggydende at politiet er bevæpnet, og kan derfor også være konflikt drivende, jf. PODs anmodningsbrev av 18. november d.å. side 3. POD peker da også på muligheten for at innsatsstyrken i enkelte situasjoner ikke bør være bevæpnet. For den ordinære patruljetjenesten hvor kontaktflaten med publikum er størst, er dette imidlertid ikke noe alternativ.

For den del av publikum som i en politisær sammenheng ikke blir kontaktet med tanke på inngrep, men som politiet ønsker informasjon fra, kan bevæpnet politi virke avstandsstandsskapende, slik også POD påpeker i sitt brev til Justis- og beredskapsdepartementet.

2.2.2.3. Skaderisikoen

I forhold til publikum er det risikoen for at det gjøres bruk av skytevåpenet i situasjoner hvor det ikke er nødvendig eller forholdsmessig som er den alvorligste indirekte virkningen.

Politidirektoratet peker da også på denne muligheten i sitt anmodningsbrev side 2:

”Bevæpning kan medføre økt risiko for vådeskudd eller økt antall skudd avfyrt.” Gjennom forskning foretatt ved Politihøgskolen i perioden 2000-2005 foreligger det et forholdsvis godt grunnlag for å si noe om risikoen for en slik utilsiktet og sterkt uønsket virkning av en langvarig og generell bevæpningsbeslutning. I publikasjonene *Jon Strype / Johannes Knutsson: Politiets bruk av skytevåpen* (PHS-Forskning 2002:1) og i *Johannes Knutsson (red): Politiets bruk av skytevåpen i Norden* (2005), foretas det en sammenlikning av politiets bruk av skytevåpen i de nordiske landene Danmark, Finland, Norge og Sverige. Av de nordiske landene er det bare Norge som ikke har et rutinemessig bevæpnet politi. I de nevnte publikasjoner er sammenlikningen mellom Norge og Sverige mest omfattende. I rapporten fra 2002 heter det følgende på side 93-94:

”Vi har tidligere i rapporten gjort rede for to teoretiske modeller som kan beskrive forløp og beslutningssituasjon i potensielle skytesituasjoner, nemlig fasemodellen og ”split second”-modellen. I følge fasemodellen forløper potensielle skyteepisoder som en prosess hvor informasjonsutveksling skjer i et samspill mellom politi og motpart. I følge modellen finner det sted en overveielse om å skyte eller løse situasjonen med alternative midler i denne prosessen. ”Split second”-modellen tar utgangspunkt i at skyting finner sted i ytterst akutte og farlige situasjoner, og hvor beslutningen om å avfyre skudd skjer lynraskt. Mulighetene til å gjøre taktiske og andre vurderinger er meget små, og risikoen for feilslutninger er stor.

Den empiriske gjennomgangen av svenske og norske forhold peker sterkt i retning av at disse to modellene har noe forskjellig gyldighet i de to landene, og at det er tilgjengeligheten av våpen som er den kritiske faktoren.

Våre resultater viser altså at norsk og svensk politi ofte befinner seg i forskjellige situasjoner når skyting finner sted. Mens den typiske situasjonen i Sverige er at en vanlig ordenspatrulje er på stedet, og skyter på svært kort hold, ser det ut til at den norske modellen for bevæpning fører til flere tjenestemenn i situasjonen og lengre avstand mellom skytter og mål. På bakgrunn av dette kan det hevdes at norsk politi faktisk sikrer seg større handlingsfrihet både i tid og rom i et stort antall situasjoner.

Dette innebærer at fasemodellen oftere får relevans i Norge, mens ”split second”-modellen i større grad beskriver situasjonen som svensk politi møter i potensielle skytesituasjoner. Risikoen for feilslutning i akutte kritiske situasjoner er stor. I Sverige reflekteres dette i at

politiet i relativt mange saker (særlig når det ikke dreier seg om åpenbare nødvergesituasjoner, men om å hindre flukt eller videre utvikling av situasjoner), har handlet i strid med regelverket (...). Det kan virke som om den norske praksis i en betydning fungerer som en støtte for politiet, ettersom beslutningssituasjonene ofte forløper annerledes. Forskjellen ligger først og fremst i grad av tilgjengelighet.” (Mine understrekninger)

Rapporten fra 2005 inneholder en beskrivelse av det rettslige rammeverket for bruk av skytevåpen i de fire nordiske landene, samt en redegjørelse for den faktiske bruken. Selv om reglene for når politiet kan gjøre bruk av skytevåpen (i form av løsnet skudd) varierer ganske mye mellom de fire nordiske landene, er det materielle innholdet i normene i stor grad det samme. I så måte er sammenstillingen mellom den faktiske bruken av skytevåpen i de fire landene interessant, selv om tallene ligger noen år tilbake. For Danmark, Norge og Sverige stammer tallene fra 1996-2002, og for Finland fra 1997-2003:

Våpenbruk i	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Løsnet skudd pr. million innbygger	2,7	3,0	0,5	2,9
Skadde/ drepte pr. million innbygger	0,86	0,39	0,26	0,84

I den av sluttende sammenstilling av redegjørelsene fra de fire landene, fremholder Johannes Knutsson og Annika Norée følgende på side 147:

”Vid förutsebara situationer där poliser kan komma att avlossa skott finns inga avgörande olikheter i de grundläggande förutsättningarna mellan länderna. Med skjutvapen till hands kan poliserna i samtliga länder ingripa i sådana fall. Den fundamentala skillnaden finns vid hastigt uppkomna situationer. Den norska taktiken går då i princip ut på att frysa situationen, erhålla en beväpningsorder och att organisera en väpnad styrka för att lösa uppgiften. Därmed skapas ett större utrymme för möjligheter att lösa situationerna utan skottlossning.”

Når Politidirektoratet nå ber om at det treffes beslutning om at alt operativt personell skal være bevæpnet med pistol over en forholdsvis lang periode, er det etter mitt skjønn forholdsvis god dekning for å hevde at dette vil øke sannsynligheten for at politiet både vil skyte mer, og for at tjenestepersonene vil feilhandle mer ved bruk av skytevåpen. En slik utvikling vil være en uønsket og utilsiktet, men en stor grad forutberegnelig indirekte virkning av den anmodede bevæpningsbeslutningen, og den vil nesten alltid ramme borgerne.

Det følger allerede av våpeninstruksen § 10, 1. ledd bokstav a og b at å trygge polititjenestepersonene er et sentralt og legalt grunnlag for bevæpning, og at det selvsagt også er viktig for borgernes trygghet at politiet ikke settes ut av spill med vold eller trusler om vold. PODs anmodning ber på et forholdsvis generelt og vagt grunnlag om at det besluttet en langvarig generell bevæpning av alt operativt personell. Med henvisning til de indirekte virkningene som er nevnt ovenfor, bør det da i alle fall gjøres en vurdering av hvordan dette skal avstemmes mot det som etter politiloven § 2 nr. 1 er politiets primære samfunnsoppdrag, nemlig å ”verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet”.

2.3. Retten til liv – EMK art. 2

En beslutning om bevæpning av den operative delen av norsk politi i samsvar med anmodningen fra Politidirektoratet vil ikke reise noen spørsmål om forenlighet med EMK.

Selv om Den europeiske menneskerettsdomstol har innfortolket i EMK art 2 et krav om etterfølgende undersøkelse av politiets bruk av skytevåpen når dette har ledet til død eller skade, er det ikke noe grunnlag for å anta bestemmelsen stiller krav til den forutgående beslutningen om bevæpning, jf. *Myhrer*: "Som siste utvei" (2005) side 33-38. Når det likevel er grunn til å nevne bestemmelsen, har det to grunner:

Det er på det rene at EMK art. 2 kommer til anvendelse ikke bare i de tilfellene hvor politiet med forsett har skutt og skadet eller drept en person, men også når dette skyldes grov uaktsomhet. Det vises her til den økte skaderisikoen som følger med en langvarig og generell bevæpning, jf. 2.2.2.3. ovenfor. Når EMK art 2 stiller krav til at bruken av skytevåpen skal være regulert ved lov, er dette først og fremst et krav om regler som er tilgjengelig for allmennheten og gir grunnlag for å forutberegne myndighetenes atferd, jf. *Myhrer*: "Som siste utvei" side 35 med videre henvisninger, samt *Erik Møse*: «Menneskerettigheter» side 99-101. Når man nå ønsker å treffe beslutning om en bevæpning av politiet hvor det i stor grad vil være det alminnelige publikum som bærer belastningene ved beslutningen, vil det være i god harmoni med lovkravet som EMK stiller til reglene om bruk om man også sørger for å ha tilgjengelig, klar og begrenset bestemmelse om når slik bevæpning kan finne sted. Bare den omstendighet at Regjeringen har funnet grunn til innhente en utredning om hjemmelsspørsmålet, viser at våpeninstruksen § 10, 1. ledd bokstav d neppe tilfredsstiller disse kravene.

2.4. Krav knyttet til lex superior –prinsippet

2.4.1. Våpenloven av 9. juni 1960 nr. 1

Det er helt klart at en beslutning om en forholdsvis varig generell bevæpning av politiets operative mannskaper ikke reiser noen spørsmål i forhold til den alminnelig loven om skytevåpen og ammunisjon. Det heter i loven § 4

Denne lov gjelder ikke for skytevåpen, våpendeler eller ammunisjon som er bestemt for eller tilhører Forsvaret eller politiet.

Selv om denne begrensning i loven anvendelsesområde etter mitt skjønn er for generelt utformet, (først og fremst for de sjeldne tilfeller hvor tjenestepersoner gjør bruk av tjenestevåpen i privat sammenheng,) har det ingen relevans i her. Her er det i eklatant grad snakk om ren tjenstlig bæring av tjenestevåpnene, og da følger det direkte at våpenloven med tilhørende forskrift ikke kommer til anvendelse.

2.4.2. Politiloven § 6

Selv bevæpning av politiet bidrar til å øke den symbolske makten knyttet til politiets tilstedeværelse, er ikke anvendelse av makt i politiloven § 6, 4. ledds forstand. På den annen side kan det neppe være tvil om at en beslutning om bevæpning er et middel til å løse politiets tjenesteoppdrag. Dette innebærer at grunnleggende prinsipper for politiets tjenesteutøvelse vil gjelde. En konsekvens av det er at beslutningen om bevæpning slik anmodet fra POD må være nødvendig, og at andre og mildere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, jf. politiloven § 6, 2. ledd. I tillegg må beslutningen om en langvarig bevæpning av det operative personellet fremstå som forholdsmessig, dvs. at trusselsituasjonen

må være så alvorlig at negative konsekvensene knyttet til bevæpningen, jf. pkt.2.2.2 ovenfor, at den bærer beslutningen.

Ot.prp. nr. 22 (1995-95) Om lov om politiet side 18-19 inneholder en uttalelse om forholdet mellom de polisiære grunnprinsippene i politiloven § 6 og våpeninstruksen:

”Den sterkeste form for maktbruk er bruk av våpen. Det er viktig at bruk av våpen i polititjeneste er nøye regulert.

Det er gjort i våpeninstruksen for politiet, som er gitt med hjemme i politiloven. Instruksen, som er revidert så sent som 1. august 1989, tar for seg de forskjellige typene våpen som brukes i politiet, og oppstiller strenge og til dels detaljerte regler om vilkår for bruk av de forskjellige typer våpen. Reglene i våpeninstruksen er utformet i overensstemmelse med grunnprinsippene for polititjenesten som nå foreslås lovfestet i § 9 [som åpenbart er feilskrift for § 6]. Når det gjelder bruk av skytevåpen, fastsetter instruksen ytterligere vilkår, som på en forholdsvis detaljert måte innsnevrer adgang til slik maktbruk.”

Det er nærliggende å forstå proposisjonen slik at våpeninstruksen må fortolkes og anvendes slik at det er forenlig med de polisiære grunnprinsippene i politiloven § 6. I proposisjonen side 8 heter det at videre:

”Politirulleutvalgets utredninger har vært de sentrale referansedokumentene ved utarbeidelse av den utredningen som ligger til grunn for lovutkastet. Det gjelder særlig de anbefalinger og vurderinger som har aktualitet for spørsmålet om lovfesting av politiets materielle kompetanse.”

Sentralt for i Politirulleutvalgets utredning, jf. NOU 1981:35 ”Politiets rolle i samfunnet”, side 75, sto prinsippet om at politiet skulle ha et sivil preg, og hvor en beskjeden bruk av makt sto sentralt. At dette fremdeles er et grunnleggende prinsipp fremgår av St. meld. nr. 42 (2004-2005) – Politiets rolle og oppgaver. I kap. 2 gjengir meldingen grunnprinsippene for norsk politi slik de ble uformet av Politirulleutvalget. Som prinsipp 2 fremholdes på side 9:

”Politiet skal ha et sivilt preg.

Sivilt preg er først og fremst det motsatte av militært preg, og går særlig på politiets oppgaver, metodebruk og opptreden. Det sivile preg styrkes dersom politiets oppgaver ikke ensidig går ut på å bekjempe kriminalitet. Politiets sivile preg åpner for et fruktbart samspill med publikum, og er dermed en forutsetning for at politiet skal kunne bekjempe kriminaliteten.”

Men i motsetning til Politirulleutvalget, uttaler St.meld.nr. 42 (2004-2005) seg også spesifikt om politiets bevæpningsadgang i pkt. 6.7.2. på side 72-75. Det heter her bl.a.

”*Politiets bevæpningsadgang*

Regjeringen ønsker å videreføre ordningen med et ubevæpnet politi i Norge. En ubevæpnet politi- og lensmannsetat underbygger etasens sivile preg. Selv om enkelte trekk ved samfunns- og kriminalitetsutviklingen er bekymringsfull, er det regjeringens syn at utviklingstrekkene generelt ikke er tilstrekkelige til å begrunne alminnelig bevæpning av norsk politi i overskuelig fremtid. Det er imidlertid viktig å følge utviklingen nøye, og om nødvendig finne effektive tiltak innen gjeldende rammer for politiets bruk av våpen. Nedenfor omtales politiets våpenbruk med nærmere begrunnelse for det prinsipielle standpunktet om et ubevæpnet politi.

Det prinsipielle utgangspunkt

Det er en grunnholdning i vår rettstradisjon at politiet ikke skal benytte sterkere virkemidler enn det som strengt tatt er nødvendig i den aktuelle situasjon, jf. politilovens § 6. Det sivile og ubevæpnede politi synes å ha dannet grunnlag for det høye tillitsnivå som hittil har preget forholdet mellom publikum og politi i Norge. Det antas å være tillitsskapende og

konfliktdempende at politiet i det lengste nøler med å ta i bruk så sterke virkemidler som våpen. Et sentralt polititaktisk element er planlegging og organisering av innsatsen med sikte på å unngå å måtte bruke våpen.

Ingen, verken potensielle lovbrytere, politiet selv, eller enda viktigere, uskyldig tredjepart, skal i unødig grad bli skadelidende under en politioperasjon. Derfor er et av prinsippene til det ubevæpnede politiet, at tjenestemenn som settes til bevæpnet oppdrag, skal være kompetent og ha nødvendig verneutstyr for oppgaven, se nedenfor.

Det er fra samfunnets side uakseptabelt at kriminelle ved hjelp av våpen kan anvende makt for å gjennomføre ran og utpressing. Enkelte ganger har politiet behov for særlig rask utrykning til et åsted. Gjeldende regler for bevæpning og tilgang til våpen har blitt kritisert fordi politiets utrykning forsinkes og vanskeliggjør en adekvat og rask reaksjon. Politiets personell og tredjepart kan i slike tilfeller bli satt i direkte livstruende situasjoner. Videre har vært hevdet at et ubevæpnet politi gir et for svakt signal i forhold til de tyngste kriminelle aktørene. På den annen side er det vanskelig å se at alminnelig bevæpning løser alle problemer. I en vurdering av det prinsipielle utgangspunkt, må en ta hensyn til forhold som taktisk tilnærming, alternative metoder, kompenserende tiltak og erfaringer fra andre sammenlignbare land. Slike forhold omtales nedenfor.”

Da dette ble behandlet i Stortinget i Innst. S nr. 145 (2004-2005) hadde en enstemmig *Justiskomite* følgende bemerkninger i innstillingens pkt. 6:

”Regjeringen ønsker å videreføre ordningen med et ubevæpnet politi i Norge. En ubevæpnet politi- og lensmannsetat underbygger etatens sivile preg. Selv om enkelte trekk ved samfunns- og kriminalitetsutviklingen er bekymringsfull, er det Regjeringens syn at utviklingstrekkene generelt ikke er tilstrekkelige til å begrunne alminnelig bevæpning av norsk politi i overskuelig fremtid. Det er imidlertid viktig å følge utviklingen nøye, og om nødvendig finne effektive tiltak innen gjeldende rammer for politiets bruk av våpen. ...

Komiteen ønsker å ha et fortsatt ubevæpnet politi med muligheter for fremskutt lagring av våpen.” (Understreket her)

Det kan etter dette vanskelig være tvil om at en beslutning for en lang og uavgrenset periode om generell bevæpning av alt operativ personell, er i særdeles dårlig harmoni med de grunnprinsippene som det i langt tid har utgjort fundamentet for norsk polititjeneste. Det er også grunnlag for å si at beslutningen også ligger utenfor det en så for seg både da gjeldende våpeninstruks og politiloven ble utformet.

Som det også antydes i sitatet fra Stortingsmeldingen må forståelsen av politiloven og våpeninstruksen ha et visst dynamisk preg, slik at de tilpasses utviklingen i samfunnet. Men selv om en tar dette i betraktning, er det vanskelig å komme utenom at de prinsipielle betraktningene som det er gjort rede for ovenfor, legger begrensninger på hvor fritt man kan fortolke bestemmelsene i våpeninstruksen. Siden det også er en forutsetning om at våpeninstruksens regulering av bevæpning med og bruk av skytevåpen skal være i samsvar med grunnprinsippene i politiloven § 6, ligger det også noen begrensninger i hvilket innhold en eventuell ny bestemmelse om bevæpning kan gis.

Siden det bare er konklusjonen i PSTs trusselvurdering som er kjent, er det ikke mulig å ta stilling til om en beslutning om bevæpning som anmodet om av POD er nødvendig, og om alternative tiltak er utilstrekkelig, jf. politiloven § 6, 2. ledd. Av samme grunn er det heller ikke mulig å ha noen oppfatning om beslutningen vil være forholdsmessig tross de negative

virkningene, jf. pkt. 2.2.2. Dette vil bl.a. henge sammen med alvoret i truslene og sannsynligheten for at de aktualiseres.

2.5. Krav til forberedelsesprosedyren

Våpeninstruksens bestemmelser ”gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer” og den er derfor ikke en forskrift i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 2, 1. ledd bokstav c. På samme måte som i relasjon til inngrepskravet i legalitetsprinsippet, jf. pkt. 2.2.1. ovenfor, er våpeninstruksen først og fremst regulering av offentlig myndighetsutøvelse. At instruks av denne karakter har indirekte betydning for private, er ikke tilstrekkelig til å betrakte dem som forskrift, jf. *Eckhoff/Smith*: Forvaltningsrett kap. 22/II-2. Forvaltningsloven § 37 kommer derfor ikke direkte til anvendelse. Bestemmelsen lyder:

”Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale sig før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet. Så langt det trenges for å få saken allsidig opplyst, skal uttalelse også søkes innhentet fra andre.”

Men som *Eckhoff/Smith* også fremholder kan reelle hensyn ”tale for å ha lignende regler om forberedelse og kunngjøring av enkelte typer av organisatoriske bestemmelser og instruks som fvl. har for forskrifter”. For det tilfellet at våpeninstruksen skal gis en ny bestemmelse for å skape en klar hjemmel for bevæpningen Politidirektoratet har anmodet om, er det min oppfatning at slike reelle hensyn foreligger. Det er nærliggende å peke på følgende:

Som vist ovenfor i pkt. 2.2.2. vil det være allmennheten som i stor grad vil bære belastningene ved en langvarig situasjon hvor politiets operative mannskaper generelt skal være bevæpnet. Tar man i tillegg hensyn til at en sentral del av politiets samfunnsoppdrag er å ”verne mot alt som truer den alminnelig tryggheten i samfunnet”, er spørsmålet om vi skal ha et bevæpnet politi eller ikke, noe som åpenbart ikke bør avgjøres ved ren intern prosess i politiet. Dette underbygges ytterligere av at en beslutning om en slik langvarig og generell bevæpning bryter ganske sterkt med det som i lang tid har vært omforente grunnprinsipper for norsk politi, jf. foran i 2.4.2.

Etter Justis- og beredskapsdepartementets samtykke til generell bevæpning av operativt mannskap 21. november d.å., har det i media blitt referert uttalelser fra flere politimestre, også med betydelig operativ utdanning og erfaring, som stiller seg kritisk til behovet for bevæpningen. Siden den aktuelle beslutningen om bevæpning først og fremst er truffet for å beskytte polititjenestepersonene, er det mye som taler for at en allsidig opplysning av saken taler for at det innhentes uttalelser fra politidistriktene og politiets organisasjoner.

Tatt i betraktning den oppmerksomheten det har vært om problemstillingen og at det gjelder en avgrenset problemstilling, bør en høring kunne gjennomføres med forholdsvis korte frister og at man inntil videre i medhold av våpeninstruksen § 10, 1. ledd bokstav d gir en fortsatt tidsavgrenset forlengelse av det samtykket som ble gitt 21. november, for eksempel fram til 1. februar 2015.

3. Fortolkning av våpeninstruksen § 10,1. ledd bokstav d

3.1. Ordlyden

Bestemmelsen våpeninstruksen § 10, 1. ledd bokstav d lyder:

Politisjef kan for det enkelte tilfelle gi ordre om bevæpning med skytevåpen når Justisdepartementet har samtykket i eller beordret at bevæpning foretas til løsning av spesielle oppdrag, eller under særlige forhold.

Bestemmelsen har fått en lite vellykket utforming. Dette skyldes trolig at bokstav d er flyttet uendret over fra våpeninstruksen av 1. mars 1962 § 2, 1. ledd bokstav b, men hvor innledningen til § 2, 1. ledd var annerledes enn innledningen til gjeldende instruks § 10, (jf. nedenfor i 3.2.). For den problemstillingen som har gitt foranledning til denne utredningen, er det to formuleringer i ordlyden som er sentrale, nemlig ”for det enkelte tilfelle” og ”under særlige forhold”. Jeg begynner med det siste.

”Under særlige forhold”: I denne formuleringen er det ordet ”særlige” som er sentralt. Synonymer til ”særlig” er ”spesiell”, ”særskilt” og ”særegen”. Det sentrale er at noe skiller seg fra det vanlige. Slik jeg ser det, har dette to komponenter: Det ene er at noe etter sin art skiller seg fra det vanlige. For den foreliggende problemstillingen vil det si man opplever en trusselsituasjon som kanskje både etter sitt innhold og styrke avviker fra det som er det som er vanlig eller ordinært. Men formuleringen ”under særlige forhold” må også ha en tidskomponent. Et eksempel til illustrasjon kan være hensiktsmessig: Det gir god mening å si at ”så lenge norsk forsvars- eller politipersonell er engasjert i fredsbevarende eller fredsopprettende operasjoner i områder hvorfra det rekrutteres medlemmer til terrorgrupperinger, vil uniformert personell var særlig utsatt for terrorangrep”. Men når dette er en situasjon som har bestått sammenhengende siden andre halvdel av 1970-tallet, er det vanskelig å henføre dette under ”særlige forhold”. Det følger av dette at en situasjon som etter sin art er særlig eller spesiell når den oppstår, opphører å være det hvis den varer over tid.

Etter mitt skjønn er det på dette punktet det er vanskeligst å få grunnlaget for anmodningen om en langvarig og generell bevæpning til å passe med ordlyden i § 10, 1. ledd bokstav d. Når bakgrunnen for og detaljene i PSTs trusselvurdering ikke er kjent, og trusselvurderingen heller ikke er knyttet til konkrete hendelser (slik tilfellet var ved bevæpningen sommeren 2014), kan det være like nærliggende å se trusselsituasjonen som et utslag av en ”politisk global oppvarming” som vi må leve med, og ikke som et ”særlig forhold”.

”For det enkelte tilfelle”: Det er ganske åpenbart at en beslutning om å bevæpne alt operativt personell i hele riket, 24/7 for en periode inntil ett år, faller utenfor formuleringen ”for det enkelte tilfelle”. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved hvor stor vekt man i forhold til bokstav d skal legge på formuleringen. Årsaken er at det også for øvrig fremgår ganske klart at de som har utformet bestemmelsen ikke har vært spesielt opptatt av å avstemme de enkelte alternativene for bevæpning i første ledd til den generelle innledningen. I så fall ville man neppe ha valgt en formulering hvor politisjef skal beordre noe som Justisdepartementet allerede har beordret! De fleste som har hatt ansvaret for å utforme lovtekster hvor kriteriene angis ved en blanding av generelle innledende vilkår, og en påfølgende oppregning av ulike spesielle vilkår, har erfart at det kan by på utfordringer å få alle de spesielle vilkårene til

innholdsmessig og språklig å passe med den generelle innledningen. Dette forsterkes selvsagt når et spesielt vilkår, som i dette tilfellet, flyttes over fra en bestemmelse som har en annen innledning, jf. pkt. 3.2. nedenfor. Kanskje er det ikke grunnlag for å legge mer i formuleringen ”for det enkelte tilfelle” enn det som allerede følger av de grunnprinsipper det er redegjort for ovenfor i pkt. 2.4.2., nemlig at norsk politi til daglig skal være ubevæpnet.

3.2. Bestemmelsens forhistorie og forarbeider

3.2.1. Forhistorien

Som allerede nevnt er gjeldende § 10, 1. ledd bokstav d overført fra § 2 i våpeninstruksen av 1. mars 1962. Denne bestemmelsen lød:

Politimester, utrykningssjef, overvåkingssjef, sjef for Politiskolen og sjefen for Kriminalpolitisen, samt deres stedfortredere under fravær kan gi ordre om bevæpning av enhver som har politimyndighet med tjenestevåpen når

- a) tjenesteoppdrag eller en forliggende situasjon gjør bevæpning nødvendig, eller
- b) Justisdepartementet har samtykket i eller beordret at bevæpning foretas til løsning av spesielle oppdrag eller under særlige forhold.

Som man ser, var også denne bestemmelsen en regulering både av *når*, dvs. i hvilke situasjoner bevæpning kunne skje, og *hvem* som kunne treffe beslutningen om bevæpning. Som for gjeldende instruks, ledsages selve instruksteksten av veiledende kommentarer. Kommentarene til § 2 er utelukkende knyttet til *hvem* som kunne beslutte bevæpning, og har ingen nærmere behandling av *når* og under hvilke omstendigheter bevæpning kunne besluttet.

I alle fall fram til midten av 1990-tallet var rettskildesituasjonen på det politirettslige området ytterst sparsom. Opplæringen av polititjenestepersoner var i stor grad basert på muntlig ”overlevering” fra lærer og instruktører og ”on the job training”. For våpeninstruksen fra 1962 foreligger det imidlertid et kompendium fra 1978 skrevet av daværende politiinspektør Knut Austad. I forordet til kompendiet heter det symptomatisk:

””Våpeninstruks for politiet” har hittil ikke tilhørt det regelverk vi til daglig har mest bruk for. I forbindelse med skyteopplæringen ved Politiskolens utrykningskurs, har det vært gitt en oversikt over våpeninstruksens viktigste bestemmelser.

Forholdene er imidlertid i ferd med å forandre seg, også i Norge, slik at denne disiplin blir viktigere. Politiskolen har derfor funnet at det er behov for et kompendium om våpeninstruksen.”

Kompendiet inneholder ikke noen eksplisitt behandling av instruksens § 2, 1. ledd bokstav b, men av sammenhengen fremgår det at det er bruksområdet for denne bestemmelsen som omtales i kompendiets pkt. 5.2 «Særskilte tjenesteoppdrag». Det heter her:

”Forholdet kan imidlertid også være slik at vi allerede ved planlegging av tjeneste i en konkret situasjon ser at mulighet for våpenbruk foreligger. Spørsmålet er om det i ordren for tjenesteoppdraget bestemmes at vi skal bære våpen? Det er i full overenstemmelse med våpeninstruksen og det vil ofte være aktuelt.

En kjent politiker kommer på besøk. Den besøkende kommer fra et land er trusler og terrorvirksomhet er en realitet. Kanskje har han også selv vært utsatt for trusler. Ved besøk av fremstående politikere fra stormaktene vil man ofte finne en slik fare reell og bevæpning blir iverksatt. Politimesteren gir da ordre til bevæpning av den politistyrke som skal settes inn for å beskytte den besøkende. Etter de opplysninger han sitter inne med, vil han finne at det er en

reell fare for vedkommende. Men like ofte kommer det en anmodning fra den besøkendes hjemland der man ber om beskyttelse av vedkommende. Dette vil være tilstrekkelig for en ordre om bevæpning.

Ved vakthold av bestemte objekter, kan også bevæpning være aktuell. Særlig har dette vært tilfelle ved fremmede staters ambassader. Det kan gjelde både for bilpatruljer og for de politifolk som har stasjonært vakthold. Bevæpning av slike grunner som her er nevnt, er stadig blitt mer aktuelt.”

Utover de bevæpningstilfeller som knyttes til konkrete oppståtte situasjoner under tjenenesteutøvelsen, og som i kompendiet behandles i forhold til instruksens § 2,1. ledd bokstav a, følger det av det foran siterte at man også i forhold til den mer generelle bevæpningsadgang i bokstav b, så for seg konkrete og tidsavgrensede bevæpningstilfeller. Dette fremgår enda tydeligere når man sammenlikner § 2, 1. ledd bokstav b med § 2, 2. ledd og det kompendiet sier i forhold til sistnevnte bestemmelse. Annet ledd lød:

”Med Justisdepartementets samtykke, kan politimester og politisjef som nevnt i første ledd gjennomføre bevæpning av politimenn som gjør tjeneste i fast organiserte hundepatruljer eller i bilpatruljer når bevæpning er nødvendig ut over det enkelte tilfelle.”

Om denne bestemmelse heter det følgende i kompendiets pkt. 5.3 «Generell bevæpning»:

”I annet ledd av § 2 er det åpnet adgang for Justisdepartementet til å samtykke i permanent bevæpning av fast organiserte hundepatruljer og bilpatruljer. Dette er en bestemmelse som kom inn ved endring av 15.10.73.

Dette er i og for seg et brudd på prinsippet om at politiet skal være ubevæpnet. Derfor skal det også være departementet som tar avgjørelsen. Politimesteren må nærmere gjøre rede for behovet for en bevæpning i det enkelte tilfelle. Departementet kan knytte betingelser til et slikt samtykke, som f.eks. at bevæpningen begrenses til kvelds- og nattpatrulje.

Vi skal se litt på hvordan denne bestemmelse kom inn i våpeninstruksen. Det var særlig Oslo politikammer som følte behov for en viss adgang til fast bevæpning av enkelte patruljer. Politiet kunne få melding om alvorlige forbrytelser der nettopp væpnet utrykning kunne være aktuell, f.eks. væpnet ran mot bank eller postkontor. En bilpatrulje kan være like i nærheten av åstedet, men må altså inn til politistasjon og kvittere ut våpen før den aksjonerer. Kostbar tid gikk tapt. Dette var bakgrunnen for den utforming våpeninstruksen fikk på dette punkt.

Andre forhold har også gjort seg gjeldende. Beredskapstroppen ved Oslo politikammer er etablert. Denne har til oppgave, foruten i Oslo, også å bistå de øvrige politikamrene i Østlandsområdet ved ettersøking etter personer som er farlig for den offentlige sikkerhet (farlige soningsfanger, drapsmenn, farlige sinnslidende o.l.) samt isolere, uskadeliggjøre eller på annen måte bekjempe kriminelle elementer som har iverksatt voldelige handlinger (terroraksjoner). Dersom oppgaven er å bekjempe terrorister, kan troppen bistå samtlige av landets politikamre.

Våpeninstruksen har ikke fastsatt noe om hvordan våpenet skal bæres, på politifolkene eller liggende i bilen. Dette må således overlates til den enkelte politimester. Det er heller ikke noe i veien for at det enkelte politikammer pålegger strengere restriksjoner enn nødvendig. Oslo politikammer har gjort det. Våpen og ammunisjon oppbevares i forseglet skrin, festet til bilen. Særsilt rapport må skrives når det er nødvendig at plomberingen brytes og særsilt samtykke må innhentes for å kunne gjøre det.”

3.2.2. Forarbeidene

Forarbeider i tradisjonell forstand til våpeninstruksen fra 1989 finnes ikke, eller er i alle fall ikke funnet i departementets arkiver. Det som finnes er departementets rundskriv G-118/89 av 1. august 1989 på knappe to sider om "Ny våpeninstruks for politiet", samt de "kommentarer til de enkelte bestemmelser i våpeninstruksen" som er inntatt etter selve instruksteksten.

Som nevnt tidligere er våpeninstruksen § 10, 1. ledd bokstav d en ordrett videreføring av § 2, 1. ledd bokstav b i instruksen fra 1962 (bortsett fra et komma etter "oppdrag"). Verken i Justisdepartementets rundskriv i forbindelse med iverksettelsen av den nye våpeninstruksen eller i kommentarene til § 10 er det sagt noe om innholdet i bestemmelsen i 1. ledd bokstav d. Dette er i og for seg en ganske sterk indikasjon på at departementet mente at bestemmelsen skulle forstås og ha samme anvendelsesområdet som den gamle instruksens § 2, 1. ledd bokstav b. Det er i alle fall intet som tyder på at departementet var av den oppfatningen at den mer generelle adgangen til bevæpning som var hjemlet i § 2, 2. ledd i instruksen fra 1962, nå kunne forankres i den nye instruksens § 10, 1. ledd bokstav d.

Bestemmelsen i våpeninstruksen 1962 § 2, 2. ledd ble ikke videreført i instruksen fra 1989. Heller ikke dette er nærmere omtalte i ikraftsettingsrundskrivet av 1. august 1989. Det er imidlertid liten tvil om at det behovet som § 2, 2. ledd i instruksen fra 1962 ivaretok, nå skulle fanges opp av den nye instruksens § 5 om fremskutt lagring, slik ordningen etter hvert også ble praktisert i Oslo politidistrikt, jf. ovenfor i pkt. 3.2.1. Om bestemmelsen i § 5 heter det følgende i Rundskriv G 118/89 av 1. august 1989:

"I henhold til departementets retningslinjer kan politisjef gi tillatelse til å medbringe enhånds skytevåpen i bilpatrolje m v, jfr. Våpeninstruksens § 5. Inntil videre kan slik tillatelse bare gis for faste organiserte bilpatroljer som løpende mottar tjenesteoppdrag underveis, og for tjenestemenn i lensmannsetaten som utførere tabellert reservetjeneste. I ethvert tilfelle må det foreligge et aktuelt og politifaglig fundert behov for etablering av en slik ordning."

I den ledsagende kommentaren til § 5 heter det:

"Denne § tar sikte på en "fremskutt" oppbevaring/lagring av våpen. Slike skyte- og sprengvåpen skal alltid, med mindre departementet har samtykket til en annen ordning, oppbevares forseglet og betryggende slik at uvedkommende ikke kan fjerne disse fra kjøretøyet. Forseglingen skal ikke brytes uten at bevæpningsordre er gitt, jf. Kap. IV." [Senere er det også føyd til: ... eller nødrett gjør dette nødvendig.]"

Uten tilgang til egentlige forarbeider som sier noe om vurderingen i departementet ved utarbeidingen av den gjeldende instruksen, er det vanskelig å si noe sikkert om beveggrunnene for at § 2, 2. ledd i instruksen fra 1962 ikke ble videreført. Det er imidlertid grunn til å tro at hendelsen som senere kom til å gå under betegnelsen "Fornebu-saken" har påvirket beslutningen:

Hendelsen fant sted natt til 18. juli 1975, dvs. bare knappe to år etter at bestemmelsen ble tilføyd. En patrulje fra Oslo politikammers hundetjeneste gjennomførte en bilforfølgelse av to biltyver. Etter at den stjalne bilen hadde stanset ved Fornebu i Bærum, ble gjerningspersonene forfulgt til fots. En av politibetjentene trakk våpenet og avfyrte skudd. Skuddet traff en av biltyvene i ryggen og medførte dødelig skade. Politibetjenten ble siktet og tiltalt for uaktsomt drap, straffeloven § 239, men ble frifunnet i lagmannsretten. Tross den strafferettslige frifinnelsen, er det liten tvil om at hendelsen er et eksempel på det Knutsson & Strype i rapporten fra 2002, gjengitt ovenfor i pkt. 2.2.2.3, beskriver slik:

”Risikoen for feilslutning i akutte kritiske situasjoner er stor. I Sverige reflekteres dette i at politiet i relativt mange saker (særlig når det ikke dreier seg om åpenbare nødvergesituasjoner, men om å hindre flukt eller videre utvikling av situasjoner), har handlet i strid med regelverket (...).”

Selv om både polititjenestepersonenes utdanning og ferdigheter, og de taktiske retningslinjene er vesentlig forbedret på de nesten 40 årene som har gått siden 1975, er det likevel grunn til å legge seg på minne det lederen i nettutgaven av ”Ny Tid” skrev 1. mai 2004:

“... saken illustrerer også hvordan politifolk ved økt bevæpning kan settes i situasjoner hvor de feilvurderer og i verste fall gjøres til drapsmenn, ødelegger egen karriere og politiets renommé.”

På bakgrunn av forhistorie og forarbeider, synes det rimelig klart at departementet i 1989 ikke så for seg at noen av bestemmelsene skulle danne grunnlag for en beslutning om bevæpning av det omfang og varighet som følger av Politidirektoratets anmodning. Dette understøttes ytterligere av et punkt jeg kommer tilbake til nedenfor i pkt. 3.4., nemlig den omstendighet at forfatteren av departementets rundskriv og forfatteren av boken ”Politirett” er den samme.

3.3. ”Etterarbeider”

Siden ikraftttredelsen i 1989 har det så langt jeg kjenner til i liten grad vært problematisert om instruksene gir adgang til en bevæpning av det omfang og varighet som Politidirektoratet nå har anmodet om. Nærmest kommer en arbeidsgruppe nedsatt av Politidirektoratet i 2001 for å se på ”Sikkerhetstiltak i forbindelse med bevæpning”. Gruppen som var sammensatt med representanter for POD, politiets fagforeninger, hovedverneombudet, daværende landsdelsordningen og Politiets materielltjeneste, avga sin innstilling i en rapport av 24. april 2001. I innstillingens pkt. 5.5 «Utvikling av politimetoder» heter det følgende:

”Muligheter til å bruke bevæpnede politipatruljer i forhold til et bestemt problem, i et bestemt geografisk område, til bestemte tider og over et bestemt tidsrom, synes ikke å være tilstede i dagens regelverk. Det kan synes som om politiet i Nottinghamshire i England har lyktes å finne akseptable og virkningsfulle løsningsmodeller på slike problemer i et lokalt prosjekt. Utgangspunktet har også der vært et generelt ubevæpnet politi. På bakgrunn av etterretningsarbeid, analyser av dette og involvering av lokalsamfunnet, har de iverksatt spesielle tjenesteformer som innebærer blant annet bevæpning av patruljer for en avgrenset periode i et avgrenset område, for å bekjempe bevæpnet kriminalitet. Det synes som om politiet i Nottinghamshire har lyktes å finne nye politimetoder som etter politiet i stand til å bekjempe denne formen for kriminalitet, for så å gå tilbake til normalen med ubevæpnede patruljer når problemet er løst.”

Det er grunn til å understreke at innstillingen er skrevet på et tidspunkt da Politidirektoratet var gitt ansvaret for supplering og endring av våpeninstruksene, før dette ble reversert i 2008. Den type bevæpning som her beskrives er klart mindre omfattende enn det som fremgår av Politidirektoratets anmodning til Justis- og beredskapsdepartementet. Arbeidsgruppen la likevel til grunn at våpeninstruksene ikke ga hjemmel for å treffe beslutning om en slik bevæpning. Den mest nærliggende bestemmelse for en slik bevæpningsbeslutning ville jo vært § 10, 1. ledd bokstav d ”under særlige forhold”.

3.4. Teori

I motsetning til tidligere, foreligger det i dag teoretisk behandling av de politirettslige normene. Dette gjelder også politiets våpeninstruks, og jeg behandler nedenfor tre fremstillinger i tidskronologi etter utgivelsesår.

Den første fremstillingen er *Auglend, Mæland og Rødsandhaug: Politirett* (2. utg. 2004). På side 457 fremholdes det at instruksen gir adgang til bevæpning i *det enkelte tilfelle* (uthevet av bokens forfatter) etter bokstav d ”etter Politidirektoratets beslutning ved løsning av spesielle oppdrag eller under særlige forhold”. Forfatteren sier at ”alternativet referer seg til krise-, beredskaps- og terrorsituasjoner.” (På tidspunktet dette ble skrevet var myndigheten etter bokstav d delegert til Politidirektoratet ved rundskriv av 22.11.2000, men ble reversert i 2008). Det fremgår av forordet til boken at det er Ragnar Auglend som har hatt hovedansvaret for den delen av ”Politirett” som det er gjengitt fra ovenfor. I 1989 var han avdelingsdirektør i Justisdepartementets politiavdeling, og har parafert rundskrivet om ny våpeninstruks av 1. august 1989. Når han som forfatter har valgt å kursivere ”det enkelte tilfelle”, og heller ikke knytter noen ytterligere bemerkninger til innholdet i 1. ledd bokstav d, bidrar det til å underbygge oppfatning om at våpeninstruksens § 10, 1. ledd bokstav d ikke er ment å hjemle en slik generell og varig bevæpning som det er anmodet om i Politidirektoratets brev av 18. november d.å.

I min egen bok fra 2005 ”Som siste utvei – Rettslige rammer for politiets bruk av skytevåpen” sier jeg følgende på side 65:

”Sentrale ordre eller samtykke gitt i medhold av § 10 første ledd bokstav d utgjør bl.a. det rettslige grunnlaget for en vesentlig mer omfattende bevæpning av politistyrken i ett eller flere politidistrikter i den tiden da for eksempel den amerikanske president er på besøk, eller topplederne i NATO eller Verdensbanken avholder møte i Norge. Den vil også være hjemmelen hvor en krise- eller terrorsituasjon tilsier en mer generell bevæpning av politistyrken, for eksempel når det i internasjonale krisesituasjoner besluttet forsterket vakthold ved grensen (grenseoverganger, flyplasser og havner) og ved bygninger og installasjoner av grunnleggende nasjonal betydning.”

Heller ikke jeg så for meg at bestemmelsen kunne hjemle en slik generell og varig bevæpning av alle operative mannskaper som det anmodes om i Politidirektoratets brev. Eksemplene er i stor grad basert på informasjon om hvordan bestemmelsen rent faktisk var blitt anvendt.

En av de siste bidragene til den politirettslig litteratur er *Steinar Fredriksen og Kai Spurkland: ”Ordensjuss”* fra 2014. Om den aktuelle bestemmelse i våpeninstruksens § 10, 1. ledd heter det på side 246:

”Bokstav d gjelder Justisdepartementets samtykke i eller beordring av bevæpning for å løse spesielle oppdrag eller under spesielle forhold. Statsbesøk fra særlig viktige og/eller kontroversielle statsoverhoder og avholdelse av store internasjonale konferanser i vedkommende politidistrikt kan være eksempler på situasjoner som omfattes av dette alternativet. Med ”spesielle forhold” siktes det særlig til krise- og terrorsituasjoner.”

Det må være grunnlag for å si at teoriens behandling av bestemmelsen i våpeninstruksens § 10, 1. ledd bokstav d, ikke gir noe støtte for at den kan anvendes til å beslutte den generelle og langvarige bevæpning som det anmodes om i Politidirektoratets brev, snarere tvert imot.

3.5. Reelle hensyn

Når det gjelder reelle hensyn som tolkingsfaktor, vises til drøftelsen ovenfor i pkt. 2. De sentrale reelle hensyn kan sammenfattes slik: De negative og uønskede virkninger av å innfortolke en slik generell og varig bevæpningsadgang i instruksens § 10, 1. ledd bokstav d, vil i betydelig grad ramme befolkning. De potensielt alvorligste og uønskede virkningene er av en slik art at det fra et menneskerettslig perspektiv stilles krav om en klar og tilgjengelig hjemmel som gir borgerne mulighet for å forutberegne i hvilke situasjoner de vil bli utsatt for politiet væpnede makt. Selv om dette primært gjelder bruk av skytevåpen, bør det også øve innflytelse på bevæpningsbestemmelsene. Men uansett er det slik at en så generell og langvarig bevæpning ganske klart bryter med det som over langt tid har utgjort grunnprinsippene for norsk politi. Både forskjellen i rettskildemessig trinnhøyde mellom politiloven § 6 og våpeninstruksen, og ganske klare forutsetninger i forarbeidene til politiloven, tilsier at våpeninstruksens bevæpningsbestemmelser må fortolkes og anvendes på en slik måte at kravene om nødvendighet og forholdsmessighet er tilfredsstilt. Både den begrunnelsen som er gjort kjent og reaksjonene fra politihold på departementets samtykke av 18. november, etterlater tvil om dette er tilfelle.

3.6. Konklusjon

Ved en samlet vurdering av de rettskildefaktorer som det er nærmere redegjort for foran i pkt. 3, er det vanskelig å komme til annen konklusjon enn at de beste grunner taler for å legge til grunn at Politiets våpeninstruks av 1. august 1989 § 10,1. ledd bokstav d – særlig alternativet ”under særlige forhold” – ikke hjemler en slik generell og langvarig bevæpning av alt operativt personell.

4. Kan det og bør det gis en ny og spesialtilpasset bevæpningsbestemmelse i gjeldende våpeninstruks?

Det rettslige utgangspunktet er klart. Politiloven § 29 inneholder hjemmel for Kongen til å gi alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) og for departementet til å gi andre tjenesteinstrukser, for eksempel våpeninstruks. Ingen av bestemmelsene gir adgang til å gi forskrift eller instruks som er uforenlig med den grunnleggende bestemmelsen i politiloven § 6. Heller ikke politiloven § 6 inneholder noen derogasjonsbestemmelse.

Det er ovenfor i pkt. 2.4.2. redegjort for at en bestemmelse som gir adgang til å beslutte bevæpning med det omfang og den ubestemte varighet som Politidirektoratets brev anmoder om, i alle fall er i særdeles dårlig harmoni med de grunnprinsippene som har preget norsk politi, og som politiloven § 6 er et rettslig uttrykk for. Gode grunner taler for at spørsmålet burde forelegges Stortinget i form av et lovforslag. Dess mer tidsavgrenset og konkretisert en ny bevæpningsbestemmelse gjøres, dess lettere blir den selvsagt å forene rettslig sett med de polisiære grunnprinsipper. Jeg er kjent med at Politiavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har under vurdering å gi våpeninstruksen § 10 et nytt femte ledd med et innhold av følgende karakter:

Politidirektoratet kan etter samtykke fra Justisdepartementet beslutte at polititjenestepersoner skal bære enhånds skytevåpen i daglig tjeneste for en periode på inntil tre måneder, når det ut fra en trusselvurdering og tilgjengelig informasjon anses nødvendig for å ivareta tjenesteutførelsen og egen sikkerhet. Justisdepartementet kan forlenge bevæpningsadgangen med inntil åtte uker av gangen på de vilkår som er fastsatt i første punktum. Politiets beslutning om bevæpning skal gis ut fra lokale risiko- og sårbarhetsanalyser vurdert opp mot politiets oppgaveløsning.

En slik bestemmelse er både vesentlig mer tidsavgrenset og konkret, og åpner også for at bevæpningen gjøres mindre generell (jf. lokale analyser), enn det som ville følge av å forankre en tidsavgrenset generell bevæpning som anmodet om av Politidirektoratet i formuleringen ”under særlige forhold” i § 10, 1. ledd bokstav d. Men selv med en slik avgrensning vil siktemålet være å åpne for at norsk politi mer generelt og over lenger tid kan være bevæpnet. Det gir etter mitt skjønn grunnlag for følgende mer allmenne betraktning:

Når et ubevæpnet politi, med tilslutning fra Stortinget, er blitt sett som samsvarende med en ”grunnholdning” for maktanvendelsen og en av bærebjelkene for befolkningens høye tillit til politiet, jf. sitatene ovenfor, er det etter min oppfatning noe umusikalsk å gjøre endringer i dette gjennom en instruksendring. Selv om det er rettslig adgang til å gjøre dette, kan det etter min syn være grunn til å vektlegge det Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite uttalte i tilknytningen til revisjonen av Grunnloven § 82 i Innst. S. nr. 94 (2006-2007):

”Utvalget viser til at spørsmålet om når regjeringen har tillit i Stortinget – eller mer presist, hva regjeringen må opplyse om for å ha tillit – i alle hovedsak er et politisk, og ikke et rettslig spørsmål.”

Om politiet skal være generelt bevæpnet, er åpenbart ikke et spørsmål som bare vedrører politiet og som kan avgjøres internt i politiforvaltningen. Politiet er der for befolkningen, og da bør også deres folkevalgte representanter få uttale seg om spørsmålet.

For det tilfellet at man velger å løse hjemmelsspørsmålet ved en ny bestemmelse i våpeninstruksen av den karakter som antydte ovenfor, taler de beste grunner etter mitt skjønn for å sende forslaget ut på høring, jf. pkt. 2.5. ovenfor. En slik høring bør i alle fall skje hos politidistriktene og i politirådene, som i følge St.meld. nr. 21 (2012-2013) om Terrorberedskap pkt. 4.3.1. skal være innført i alle politidistriktene i løpet av 2014.

5. Konklusjon

- Etter mitt skjønn må det legges til grunn at gjeldende våpeninstruks § 10, 1. ledd bokstav d ikke gir hjemmel for en så langvarig, tidsavgrenset og generelle beslutning om bevæpning av alt operativt personell, som følger av Politidirektoratets anmodning av 18. november d.å.
- Bestemmelser som tar sikte på å gi grunnlag for en mer generell bevæpning av norsk politi bør av hensyn til de polisiære grunnprinsipper som politiloven § 6 er et rettslig uttrykk for, forelegges Stortinget som lovsak og forankres i politiloven.



- Reelle hensyn tilsier at en ny særskilt bevæpningsbestemmelse i Politiets våpeninstruks bør forberedes og kunngjøres etter reglene om forskrifter, og således sendes ut på høring.

Politihøgskolen – Forskningsavdelingen, Oslo, 6. desember 2014

Tor-Geir Myhrer
professor