



DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT

Justis- og beredskapsdepartementet

Tidl. ref.
12/2669

Vår ref.
2014/01180-¹³FD II 5/EMS /051.0

Dato
24 NOV 2014

HØRINGSINNSPILL – VÅPENINSTRUKS FOR POLITET

1. Bakgrunn

Viser til skriv av 22.05.14 fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i sakens anledning. Forsvarsdepartementet (FD) vil kun konsentrere seg om momentene i høringsnotatet som angår forsvarssektoren. Vårt svar vil også kommentere enkelte punkter i Myhrer-utvalget sin rapport.

2. Drøfting

2.1 Forsvarets våpeninstruks

2.1.1

FD legger som JD til grunn at Forsvaret sin våpeninstruks (militære vakters bruk av våpen i fredstid (Tff562c)) har strengere vilkår for våpenbruk enn politiets våpeninstruks. Den skiller seg fra politiets instruks hovedsakelig ved at den ikke gir anledning til å bruke våpen ved forfølgning og pågrepelse. Følgelig er vi av den oppfatning at Forsvarets personell holder seg innenfor politiets våpeninstruks ved å etterkomme Forsvarets våpeninstruks. Det er videre slik at flere av Forsvarets avdelinger som er særlig aktuelle for håndhevelsesbistandsoppdrag, slik som f. eks. Heimevernet og stående avdelinger som utøver vakt- og sikringsoppdrag trener spesielt på bruk av Forsvarets våpeninstruks i møte med sivilbefolkningen. Instruksene er skrevet, som navnet tilsier, for maktanvendelse i fredstid og tar sikte på å regulere tjenestemannens handlinger slik at denne ikke overskrider skrankene for lovlig nødverge. Treningen har i mange år inkludert bruk av filmskytebane hvor det trenes med skarpe våpen. Det er flere avdelinger som sertifiserer sitt mannskap for vakt- og

sikringsoppdrag.

Videre ser vi det slik at hvis militære avdelinger skal måtte forholde seg til to ulike våpeninstrukser som samtidig skiller seg lite fra hverandre så vil dette kunne føre til at man når et metningspunkt på de taktiske nivåer, spesielt med tanke på den begrensede tid og de begrensede ressurser man har til rådighet for trening og oppdragsløsning. Ikke minst vil en innføring i politiets kommando- og kontrollstruktur være utfordrende. Mye av mannskapene som benyttes i bistandsøyemed er HV-personell som trenes få dager i året. Opplæring i politiets struktur og begreper, i tillegg til Forsvarets egen kommandodoktrine vil føre til situasjoner hvor det vil oppstå tvil og misforståelser mellom nivåene med hensyn til kommandokjede, ordre, utførelse, myndighet osv. Dette fremstår som unødvendig utrygt og lite hensiktsmessig i spente situasjoner, som vil være tilfellet når Forsvaret bevæpnet bistår politiet. Dette unngås i stor grad når det opereres med to adskilte, men integrerte kommandolinjer. Bakgrunnen for at Forsvarets bistand gjennomføres som et selvstendig oppdrag er nettopp å styre klar av slike usikkerhetsmomenter. En uthuling av dette prinsippet vil være meget uheldig.

Det legges til grunn at uttrykket «så langt det passer» i bistandsinstruksen § 6, 2. ledd, i lys av det ovenfor nevnte, åpner for at Forsvarets avdelinger fullt ut forholder seg til Forsvarets våpeninstruks. Med andre ord, Forsvarets våpeninstruks anses fullt ut å ligge innenfor rammene av politiets våpeninstruks hva angår våpenbruk. En del ting, slik som opplæring og bruk av våpentyper som politiet ikke disponerer, vil ikke falle naturlig inn under politiets våpeninstruks. På disse områdene tillempes instruksverket og politiets våpeninstruks vil gjelde «så langt det passer».

Det finnes også spesialavdelinger i Forsvaret som prioriterer tid og ressurser til å trene spesifikt på politiets våpeninstruks. I tillegg har Kystvakten en egen håndvåpeninstruks som i stor grad tilsvare politiets våpeninstruks. For disse avdelingene vil det i de fleste situasjoner hvor det ytes håndhevelsesbistand være naturlig å forholde seg fullt ut til politiets våpeninstruks hva angår maktanvendelse.

Til sist nevnes at Forsvaret er i prosess med å gjennomgå sin våpeninstruks. Dagens instruks anses som god, men en revisjon vil kunne ta høyde for eventuelt nye aspekter ved Forsvarets oppdragsløsning, også hva angår bistand til politiet.

2.1.2 Kommentarer til Myhrer-utvalget angående Forsvarets våpeninstruks

2.1.2.1 Hans Majestet Kongens Garde (HMKG)

Det sies i rapportens side 30, at HMKG sin vaktkommandør er gitt begrenset politimyndighet. HMKG ble tildelt begrenset politimyndighet etter prosedyrene i bistandsinstruksen gjennom avtale med aktuelle politimestre. HMKG sin kongevakt er et stående fast oppdrag. Derfor kommer ikke bistandsinstruksen til anvendelse. Nevnte avtale er nylig annullert og HMKG utøver som normalt sitt oppdrag som et selvstendig

militært oppdrag uten tildelt politimyndighet utover det som følger av lov om politimyndighet i det militære forsvar.

2.1.2.2 *Forsvarets opplæring i våpenbruk*

Rapporten kommenterer på side 30 og 31 de «grunnleggende prinsippene for bruk av skytevåpen i Forsvaret», uten at rapporten går nærmere inn på prinsippene. Et grunnleggende prinsipp i Forsvarets våpentrening er at mengdetrening på skyting og ildhåndgrep («våpenbehandling» jf. rapporten) legger grunnlaget for å kunne utvikle våpenferdigheter videre, til f. eks. å løse skarpe oppdrag blant sivilbefolkning med minst mulig bruk av våpenmakt. Flere av Forsvarets avdelinger trener spesifikt på både vakt- og sikringsoppdrag i Norge og i fredsbevarende og fredsoppbyggende operasjoner i utlandet. Forsvarets oppdragsløsning er i utgangspunktet bevæpnet og følgelig trenes det mye med våpen. Det anses som en klar fordel, også ved utøvelse av minst mulig bruk av væpnet makt, at mannskapene er våpenkyndige.

Myhrer-utvalget synes å beskrive det de opplever som motsetninger mellom politiets og Forsvarets våpenopplæring ved å beskrive politiets opplæring som «*opplæring som ikke har hovedfokus på våpenbehandling og «treffprosent». ...Det vesentlige med ved skyteopplæringen i politiet er evnen til å løse skarpe oppdrag uten bruk av skytevåpen, avgjøre når vilkårene er til stede for å avfyre rettet skudd og sørge for at bruk av skytevåpen skjer med minst mulig skade*» (Side 30 og 31 i rapporten). Slik FD ser det viser dette, jf. ovenfor, at Myhrer-utvalget har manglende kjennskap til våpenopplæringen i Forsvaret. I alle Forsvarets våpengrener trenes det, helt ned på soldatnivå, spesifikt på de aspektene som det siteres fra i rapporten til Myhrer-utvalget.

2.1.2.3 *Krav for å tildele begrenset politimyndighet*

På side 30 og 31 i Myhrer-utvalgets rapport sies det at opplæring i politiets våpeninstruks bør settes som vilkår for tildeling av begrenset politimyndighet. Myhrer-utvalget leses som bekymret for at våpenopplæringen for Forsvarets personell har et «*noe annet innhold*» enn politiets.

Det fremstår som lite hensiktsmessig å begrense politimesterens handlingsrom på den måten at han ikke kan tildele politimyndighet til den han ser hensiktsmessig. En situasjon hvor det iverksettes håndhevelsesbistand er per definisjon en ekstraordinær situasjon (terrortrussel eller jakt på farlige personer når det er fare for liv og helse) hvor politiets ressurser er utilstrekkelige eller uttømt. Det er i en gitt situasjon umulig å si på forhånd hvilke ressurser hos Forsvaret som er gripbare for en politimester. Hvis politimester kun skal kunne benytte seg av personell med fullstendig opplæring i politiets våpeninstruks vil hans muligheter begrenses kraftig. Det er lett å forstille seg at dette kan få store beredskapsmessige konsekvenser med tanke på klartid og støtters omfang. De erfaringer som har gjort seg gjeldende de senere år hva angår beredskap og evne til hurtig reaksjon taler alle i mot at politiets våpeninstruks legger en slik

omfattende begrensning på politiets mulighet til å anvende militære avdelinger i bistandssammenheng.

Det er viktig å påpeke at når en politimester ber om bistand fra Forsvaret så får han personell med en annen kompetanse enn politiets egen. På denne bakgrunn vurderer politimesteren hvilke oppgaver han setter Forsvarets personell til. Selv om han tildeler Forsvarets personell begrenset politimyndighet betyr ikke dette at personellet skal kunne fungere som polititjenestemenn. Dette er heller ikke et mål. Målet, og selve formålet med bistandsinstituttet, er en best mulig utnyttelse av statens ressurser i en ekstraordinær situasjon som sikrer politiet best mulig forutsetninger for å løse sitt oppdrag.

Dessuten må man se Forsvarets personell sin opplæring i lys av Forsvarets primæroppgaver, som er å hevde suverenitet og å forsvare Norges territorium i en krise- eller krigssituasjon. Hvis Forsvaret i tillegg skal prioritere politiutdanning av sitt personell vil dette gå utover tid og ressurser som ellers kunne vært brukt på trening på primæroppgaver. Spørsmålet om behovet for forsvarspersonells kompetanse på politioppgaver er derfor et spørsmål av strategisk og prinsipiell karakter, som ikke er egnet til å behandles i en våpeninstruks som regulerer maktbruken til en etat som ikke sonderer inn under FD. Videre er det FD sin vurdering at de personellmessige og økonomiske konsekvensene av å utdanne et tilstrekkelig antall personell i politiets våpeninstruks er så store at det fremstår som uaktuelt, hvis man legger til grunn at politiet skal ha tilgang på tilsvarende antall personell som i dag.

2.1.3 Tilpasning av Forsvarets våpeninstruks

Det vil være naturlig for Forsvaret å gjennomgå sin våpeninstruks i kjølvannet av en revisjon av politiets våpeninstruks. §§ 12-15 i forslaget til ny våpeninstruks for politiet foreslår Myhrer-utvalget at skal gjelde for Forsvarets personell som bistår politiet og samtidig er tildelt begrenset politimyndighet. Innholdet i, og intensjonen med disse bestemmelsene anses som bra og hensiktsmessig, også for Forsvarets personell. Som nevnt under punkt 2.1.1 knytter det seg likevel mange unødvendige problemer til å underlegge Forsvarets personell politiets instruks direkte. FD vil derfor arbeide for at innholdet og intensjonen i utkastets del IV innarbeides i Forsvarets våpeninstruks, med tilpasninger som er nødvendig med tanke på de Forsvarets behov hva angår for eksempel våpentyper, kommando og kontroll, oppgaver, kompetanse, tilgjengelig tid mv. Dette er en, for FD, akseptabel og hensiktsmessig løsning som i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for harmonisering på den ene siden, og de forhold som ikke lar seg forene med en innlemmelse i politiets våpeninstruks, på den andre.

De samme argumenter gjøres gjeldene hva angår Kystvaktens håndvåpeninstruks.

2.1.4 Konklusjon

FD legger til grunn at rammene for maktbruk ved Forsvarets våpeninstruks er snevrere enn ved politiets våpeninstruks.

Forsvarets våpeninstruks er laget for militære avdelinger som løser bevæpnede oppdrag i fredstid, spesielt med tanke på vakt- og sikring. Instruksen begrenser bruken av makt til et absolutt minimum og skiller seg således diametralt fra tradisjonell krigsdoktrine. Flere avdelinger i Forsvaret er spesialtrenet i anvendelsen av forsvarets våpeninstruks (TFF562c).

Det anses som uheldig å legge opp til opplæring i to våpeninstruks når det klart fremstår som tilstrekkelig å anvende Forsvarets våpeninstruks for å møte politiets behov ved bistandsoppdrag.

Militære avdelinger som er spesielt trenet i politiets våpeninstruks kan selvfølgelig på militær ordre følge denne, hvis ønskelig.

FD kan ikke se at Forsvaret kan innlemmes i politiets våpeninstruks gitt de organisatoriske utfordringer det medfører. Derimot kan Forsvaret tilpasse sin våpeninstruks til politiets.

2.2 Forsvarets skytevåpen ved håndhevelsesbistand

2.2.1 Godkjente våpen ved bistand til politiet

Det fremstår som om alle Forsvarets skytevåpen faller utenfor utkastets § 4 «Definisjoner». Ingen av Forsvaret enhånds eller tohånds skytevåpen godkjennes av politidirektoratet, men av Forsvaret selv. Det vil si at politidirektoratet, jf utkastets § 5, 1. ledd bokstav c) må godkjenne alle Forsvarets våpentyper, fra pistol og oppover, ved hvert enkelt bistandsoppdrag. Det virker tungvint og uhensiktsmessig og kan få store negative konsekvenser for responstid, slik som også JD påpeker i sitt oversendelsesskriv. I en innledende fase i en spent situasjon vil det være vanskelig å vurdere hvordan situasjonen utvikler seg. Det er de militære sjefer i samråd med taktisk nivå hos politiet som best kan vurdere hvilke bevæpningsbehov som følger av operasjonen. Senere tids terrorhendelser har vist oss at også våpentyper og systemer (skarpskytterrifler, kaliber 12.7 f. eks.) som er tyngre enn personlige våpen kunne ha hindret tap av uskyldige menneskeliv. I tillegg har Forsvaret kapasiteter med innbygde våpen, slik som marinefartøy og kampfly som også er aktuelle enheter i bistandsøyemed. Dette er våpenplattformer som det fremstår unaturlig at skal godkjennes av POD. Det bør derfor være åpning for at Forsvarets avdelinger stiller med de systemer som kan vise seg relevante og heller begrenser og operasjonaliserer bruken i samspill med ansvarlig politimester, fremfor at det innledningsvis legges en unødvendig substansiell byråkratisk begrensning på muligheten til å løse oppdraget på mest mulig tidseffektivt og på best mulig måte.

Det vil også være utfordrende å bygge tilstrekkelig kompetanse i politidirektoratet for å kunne vurdere effekten og mulige bruksområder for Forsvarets våpensystemer. Mange av Forsvarets kapasiteter er i dag så spesialiserte at det i flere tilfeller kun er avdelingen selv som har full forståelse av hvilke effekter man kan oppnå med de forskjellige våpensystemer.

En slik bestemmelse vil føre til mindre fleksibilitet og mer tidsbruk. Spesielt er det uheldig at PODs føringer på hva Forsvaret kan benytte av våpen i kan føre til at Forsvaret blir nødt til å avslå bistandsanmodninger fordi visse systemer i spente situasjoner vil ha høye krav til militær styrkebeskyttelse, både av hensyn til personellet som opererer systemene, men også av hensyn til systemene selv, som kan være beskyttelsesverdige med henvisning til sikkerhetsloven og lov om forsvarshemmeligheter.

FD ser det som hensiktsmessig at det formaliseres at politimesteren i sin bistandsanmodning legger vekt på hvilken effekt med bistand man ønsker fra Forsvaret, snarere enn en detaljert oppramsing av våpentyper. Det er uansett naturlig at rammene og utførelsen av oppdraget avtales nærmere på taktisk og operasjonelt nivå, det vil si mellom politimester og utøvende enhet i Forsvaret og FOH (Forsvarets operative hovedkvarter).

2.2.2 Våpentyper som ikke skal godkjennes

I Myhrer-utvalgets rapport side 169 brukes angrep fra luften som et typeeksempel hvor Forsvaret kan måtte bistå politiet med spesielle våpentyper. FD ønsker å presisere at i tilfeller med trusler fra luften så er Forsvaret alene ansvarlig for å reagere gjennom prosedyrene for såkalt renegade. Maktanvendelse og våpenbruk som Forsvaret foretar seg i slike tilfeller faller utenfor rammene for Forsvarets bistand til politiet. Det kan også tenkes andre tilfeller hvor trusselen er så massiv eller så spesiell at det vil være naturlig på grunnlag av spesialkapasiteter og våpensystemer for Forsvaret alene å stå ansvarlig for maktbruken.

2.2.3 Konklusjon

Det anses som svært viktig for å kunne ivareta beredskap og krav om hurtig reaksjon at prosedyrene blir enklest mulig. Faste regler om godkjenning av enkeltvåpen og/eller våpensystemer vil kunne stoppe eller trenere nødvendig samordning, potensielt under stort tidspress, mellom politi og forsvar. En slik regulering som foreslås i arbeidsgruppens forslag til ny § 5, 1c ligger utenfor hva som naturlig kan instruksfestes i politiets våpeninstruks. FD kan derfor ikke støtte arbeidsgruppens forslag. Det anbefales at det fra politiets side blir mulig å be om kapasiteter uten at det fastsettes på forhånd hvilke våpentyper dette innebærer. Gjennomføringen må avtales nærmere på taktisk/operasjonelt nivå.

2.3 *Spesialenheten for politisaker*

2.3.1

Ved mistanke om brudd på politiets våpeninstruks eller andre straffbare handlinger begått i tjenesten vil en polititjenestemann bli etterforsket av Spesialenheten for politisaker, jf påtaleinstruksens § 34, 1. ledd som angir at Spesialenheten kan etterforske «...en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten...» Videre sier Riksadvokaten i rundskriv nr 3/2006 om personer som tildeles av politimester etter politilovens § 20: «...slike personer faller utenfor spesialenhetens virkeområde, selv om det gjelder handlinger begått under utøvelse av politimyndighet.» Den klare hovedregel for forsvarspersonell som mistenkes for straffbare handlinger er at de etterforskes militært og at spørsmålet om disiplinærreaksjon eller straff skjer i dialog mellom militær sjef, militærpoliti, militær påtalemyndighet og borgerlig påtalemyndighet jf. påtaleinstruksens § 36-4 om den militære og borgerlige påtalemyndighetens plikt til gjensidig bistand ved forfølgning av straffbare forhold. Dette legges også til grunn av Generaladvokaten i hans høringsuttalelse av 18.11.2014, som vi slutter oss til:

«Hensikten med å ha en særskilt militær etterforskning er for det første at man får etterforsket de handlinger som normalt vil bli avgjort med refselse, og som politiet/spesialenheten ikke kan forventes å prioritere. For det andre vil man på militært hold, og særlig hos militærpoliti, ha kunnskap om militære bestemmelser og militære forhold for øvrig som gjør det lettere å foreta en relevant og effektiv etterforskning.»

Militært personell, f. eks. fra HV har ikke politifaglig utdanning, og er ikke profesjonelle soldater. Det fremstår som unaturlig at militært personell skal underlegges et etterforskningsregime som er myntet på profesjonelle sivile tjenestemenn, uten at dette tas opp med Forsvaret eller FD.

I tillegg er det slik at etterforskning utenfor disiplinærsystemet vil utydeliggjøre ansvarsforholdene, etatene imellom. Det er et viktig poeng i bistandsinstruksens at politiet og Forsvaret gis atskilte selvstendige oppdrag. Dette er for å sikre at ansvarslinjene er klare hele veien opp. Forvarets personell er underlagt disiplinærmyndigheten som utøves av militær sjef i den militære linjen og de er underlagt den militære straffelov som har en rekke spesialbestemmelser som skjerper aktsomhetsnormen for overtredelse av tjenesteplikter sammenlignet med straffeloven, som personellet også er underlagt.

Bistandsinstruksens § 6, 6. ledd sier at «...Forsvarets og politiets enheter skal ikke inkorporeres i hverandre under operasjonen. Skal militær enhet og enhet fra politiet settes inn mot samme objekt, skal enhetene gis samordnede men klart adskilte oppdrag. Oppdragene skal løses under henholdsvis militær sjef og sjef for politienheten, direkte underlagt politiets operasjonsleder.»

En klar linje under utførelse, og mulig sammenblanding av to linjer etter gjennomført oppdrag, kan bidra til uklarheter både for den som sitter med det militære ansvaret og

den militære kommando og for den enkelte tjenestemann. Han som må forholde seg til en militær kommandolinje under utøvelsen av oppdraget vil også forvente at eventuell disiplinær- og straffeforfølgning foregår etter de for militære tjenestemenn fastlagte rutiner. I motsatt fall vil innholdet i den militære kommandomyndigheten ved et bistandsoppdrag kunne uthules.

2.3.2 Konklusjon

Forsvarets personell er ikke og bør, som klar hovedregel, ikke være gjenstand for individuell etterforskning fra Spesialenheten for politisaker.

3. Konklusjon

Et overordnet hensyn for FD er tidsaspektet. Vi ser at forslagene i utkastet til ny våpeninstruks kan ha en særdeles negativ effekt på prosedyrer som er utviklet i samspill med justissektoren i tidsbesparende øyemed. Tidsbesparelser har vært selve kjernen i videreutviklingen av bistandsprosedyrene og vi har vanskelig for å forstå at det foreslås regler som går på bekostning av dette arbeidet.

FD ser ikke at Forsvarets personell kan underlegges bestemmelser i politiets våpeninstruks, eller at Politidirektoratet kan godkjenne Forsvarets våpentyper ved hvert enkelt bistandsoppdrag, slik beskrevet i utkastet til Myhrer-utvalget, hvis bistand skal kunne utøves i tråd med etablert praksis.

Akseptabel løsning for FD er at ny våpeninstruks for politiet tas til etterretning og at FD og Forsvaret harmoniserer Forsvarets våpeninstruks og Kystvaktens håndvåpeninstruks med politiets, i tråd med Forsvarets spesielle behov hva angår blant annet våpentyper, kommando og kontroll og stor variasjon i personellets utdanning og trening.

Forsvarspersonell som yter bistand til politiet med begrenset politimyndighet bør ikke være gjenstand for individuell etterforskning fra Spesialenheten for politisaker.

Med hilsen

for 
Henning Vaglum (e.f.)
ekspedisjonssjef


Geir Anders Fagerheim
avdelingsdirektør