



GENERALADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet
postmottak@jd.dep.no

REF.:
12/2969

VÅR REF.:
0430/2014/GA/LMB/730.1

DATO:
18.11.2014

HØRING – VÅPENINSTRUKS FOR POLITIET

Det vises til Departementets høringsnotat av 18. august d.å.

I høringsnotatet under punkt 3.5 oppfordres høringsinstansene til å gi uttalelse om Forsvarets våpeninstruks også kan gjelde ved håndhevingsbistand. Generaladvokatens uttalelse vil i det vesentlige dreie seg om dette, men det gis også kommentarer til et par andre problemstillinger.

1. Innledning – gjeldende regelverk

Etter generaladvokatens syn er forskjellen mellom politiets våpeninstruks og Forsvarets våpeninstruks mest merkbar når det gjelder reglene for pågrepelse. Dette har sammenheng med at Forsvarets polisiære oppgaver i fredstid er av en defensiv karakter som omfatter intern orden og disiplin, samt vakthold ved militære leirer og vitale objekter.

Instruks for militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler i fredstid (TFF 562c) er gitt med hjemmel i Lov 20. mai 1988 om politimyndighet i det militære forsvar. Forfølgelse og pågrepelse av personer som mistenkes for kriminelle handlinger er det ikke gitt regler for i Forsvarets våpeninstruks. Det fremgår av punkt 8 i instruksen at:

”Bruk av våpen i fredstid kan bare skje i nødvergesituasjoner. Dette innebærer at full bruk av våpen, herunder skyting, bare kan skje ved bruk eller trussel om bruk av livsfarlig våpen mot vekten selv eller annen person, eller et angrep eller forsøk på angrep mot vitalt objekt hvor vesentlige sikkerhetsinteresser står på spill.”

Politiets oppgaver er av en mer offensiv natur. Politiet skal opprettholde lov og orden og kan i den forbindelse forfølge og pågripe personer som er mistenkt for å ha begått lovstridige handlinger. Det vises til gjeldende våpeninstruks for politiet som ble fastsatt av Justisdepartementet 1. august 1989, med tilføyd hjemmel i lov 4. august 1995 nr 53 om politiet § 29. Her fremgår det av § 19 bokstav b, c og d at skytevåpen kan benyttes når ”b) det anses påkrevd med umiddelbar pågrepelse av person som er mistenkt, siktet eller domfelt for drap eller andre grove voldshandlinger, eller forsøk på slike voldsforbrytelser, eller av personer som av andre grunner anses som særlig farlig for rikets sikkerhet,

menneskers liv eller helse, eller c) det er påkrevd for å hindre vesentlig skade på utenlandsk eiendom, eller når d) særlig viktige samfunnsinteresser er truet.”

Videre gir Instruks om forsvarets bistand til politiet regler for hvordan og når Forsvaret kan bistå politiet i fredstid. Av § 5 fremgår at ”Forsvaret kan bistå politiet dersom bistanden som ytes er forenlig med Forsvarets primære oppgaver.” Paragraf 6 fastsetter at ”Den politimester som anmoder Forsvaret om bistand har overordnet ledelse av operasjonen.” Videre fremgår det av § 6 annet ledd at:

”Regelverk om utøvelse av politimyndighet, herunder politiets våpeninstruks, gjelder så langt de passer for militært personell som bistår politiet. Politimesteren gir i tillegg nødvendige retningslinjer og tildeler begrenset politimyndighet når det anses påkrevet.”

Regelverket medfører også at denne bistanden kan innebære at Forsvaret på nærmere angitte vilkår gjennomfører selvstendige væpnede oppdrag under ledelse av den stedlige politimesteren. Dette fremgår av § 6 som fastsetter at ”Forsvarets bistand gjennomføres som en selvstendig bistandsoperasjon. Forsvaret utpeker en militær sjef for den militære bistandsenhet. Ved deltagelse av flere enheter koordinerer den militære sjefen ledelsen av den militære innsatsen. Militær sjef implementerer politimesterens oppdrag gjennom ordre på militær side.”

Kapittel 4 i Bistandsinstruksen har videre regler om håndhevelsesbistand. Her fremgår det av § 13 bokstav a at Forsvaret kan bistå politiet:

”med ettersøking og pågrepelse av farlige personer når det er nødvendig for å avverge nærliggende fare for noens liv eller helse. Den militære innsatsen skal som hovedregel konsentreres om vakthold, sikring og dekning, mens politiet bør foreta den aktive pågripelsen.”

2. Vurdering av regelverket og politiets våpeninstruks’ anvendelse for militære mannskaper

I følge opplysninger generaladvokaten har mottatt fra heimevernet (HV) kan den vanlige soldat oppfatte gjeldende ordning som noe forvirrende. Soldaten har mottatt opplæring i Forsvarets våpeninstruks, men er ukjent med politiets våpeninstruks. I den grad det gis opplæring i politiets våpeninstruks for den enkelte operasjon (som er intensjonen i gjeldende bistandsinstruks), oppleves det som forvirrende å forholde seg til flere instruksverk. Erfaring fra øvelser viser at det i mange scenarier foreligger tre forskjellige regelverk for maktutøvelse på samme tid. Følgende gir en indikasjon på dette:

- På militært område vil militær politimyndighet gjelde og således Forsvarets våpeninstruks.¹ Det samme gjelder på ”midlertidig militært område,” jf. Forsvarets våpeninstruks punkt 4.
- På sivile objekter som bevoktes under krig og beredskap vil militær politimyndighet gjelde og således Forsvarets våpeninstruks.²
- For militær vakt som i fredstid forestår vakthold på definerte objekter etter anmodning fra politiet vil militær politimyndighet gjelde og således Forsvarets våpeninstruks.³

¹ Lov om politimyndighet i det militære forsvar av 20. mai 1988 nr. 33 § 1

² Lov om politimyndighet i det militære forsvar av 20. mai 1988 nr.33 § 7, jf. Regler om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar, gitt ved kgl. res. av 26. november 1993 punkt 9.

- Ved håndhevelsesbistand til politiet hvor de militære mannskaper er tildelt begrenset politimyndighet vil politiets hjemler gjelde, herunder politiets våpeninstruks så langt den passer.
- I operasjoner hvor trusselen er av en art som medfører at det defineres som et væpnet angrep, eller umiddelbar fare for dette, vil det kunne gis engasjementsregler til de militære mannskaper som går ut over den defensive tilnærmingen i både Forsvarets og politiets fredstidsregelverk. Disse engasjementsreglene kan godt være virksomme på samme tid – og innenfor samme område – som regelverket i kulepunktene over fordi det er snakk om forskjellige typer trusler.

En måte å forsøke å unngå forvirring og misforståelser kan være å gi Forsvarets personell opplæring i politiets våpeninstruks. Slik opplæring måtte i så tilfelle finne sted som en del av grunnopplæringen da det ikke er tenkelig at politiets ressurser (slik det er tenkt i nåværende bistandsinstruks) er tilgjengelige for opplæring når bistandsbehovet melder seg. Hvorvidt slik grunnopplæring er gjennomførbar med den tid militære avdelinger har til rådighet ligger utenfor generaladvokatens rolle å vurdere, men i hvert fall for HV-soldaters vedkommende er det generaladvokatens inntrykk at det hittil ikke har vært gjennomført opplæring verken i forkant av eller i forbindelse med en konkret bistandsoperasjon i nevneverdig grad.

En eventuell opplæring i politiets våpeninstruks forhindrer heller ikke at den enkelte soldat må forholde seg til to forskjellige instruks innenfor samme område, jf. kulepunktene over. I en krise-/beredskapssituasjon hvor soldaten er stresset, og må ta avgjørelser i løpet av sekunder, kan det være vanskelig å holde de to regelverkene klart fra hverandre. Det er derfor en bedre løsning å samordne regelverkene fordi reglene for maktanvendelse i et operasjonsområde bør være ensartet. Det er generaladvokatens syn at det bør tilstrebes å gi militære mannskaper ett sett av regler å forholde seg til for maktbruk ved fredsmessig polisiær virksomhet.

Den foretrukne løsning bør være å tilpasse Forsvarets våpeninstruks slik at den er på linje med politiets våpeninstruks hva gjelder bestemmelsene om maktbruk. I utkastet er det foreslått at §§ 12-15 skal gjelde for Forsvarets personell. I en revisjon av Forsvarets våpeninstruks kan disse bestemmelsene innarbeides med det unntak at § 13 1) b) forbeholdes de tilfeller hvor militære mannskaper bistår politiet og da etter nærmere ordre fra politiet. Dette vil medføre at Forsvarets personell kan trene på én instruks og forholde seg til denne enten det er militær politimyndighet eller begrenset sivil politimyndighet som gjelder.

Utgangspunktet både i nåværende bistandsinstruks og i forslag til ny lov om bistand er at Forsvarets mannskap vil stå under kommando av militær sjef. I en revidert Forsvarets våpeninstruks, tilpasset politiets, vil det derfor være naturlig å beskrive personellet og kommandolinjene slik at dette er lettfattelig for militært personell og man slipper å forholde seg til en tilpassing av en instruks som i utgangspunktet er skrevet for andre.

Ved bruk av Forsvarets våpeninstruks som utgangspunkt for militære mannskaper som bistår politiet må løsningen være at politimesteren gir nødvendige retningslinjer innenfor rammen av politiets våpeninstruks og meddeler begrenset politimyndighet når det er behov for det. I en situasjon hvor Forsvaret bistår politiet vil det være politiets ansvar å vurdere

³ Lov om politimyndighet i det militære forsvar av 20. mai 1988 nr. 33 § 7, jf. Regler om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar, gitt ved kgl. res. av 26. november 1993 punkt 9. I forslag til Lov om bistand (fra Forsvaret til politiet) indikeres at det vil gjøres endringer i dette slik at Forsvarets personell skal operere med sivil begrenset politimyndighet, tildelt med hjemmel i politiloven § 20 tredje ledd, i disse tilfellene.

hvorvidt en person oppfyller de vilkår som nevnes i utkastets § 13 1) b). De vurderinger militært personell må ta på egenhånd dreier seg om nødverge. I Forsvarets våpeninstruks vil det således være tilstrekkelig å instruksfeste at det ved bistand til politiet kan komme ordre om at det er tillatt/påkrevd å stanse personell med bruk av våpen selv om det ikke foreligger en nødvergesituasjon.

Det fremheves i denne forbindelse også at § 13 bokstav a i bistandsinstruksen (gjengitt ovenfor) fastsetter at ved pågripelse av farlige personer skal den militære innsatsen som hovedregel konsentreres om vakthold, sikring og dekning, mens politiet bør foreta den aktive pågripelsen. Dette synes å peke i retning av at behovet for anvendelse av våpen ut over det som er fastsatt i Forsvarets våpeninstruks er lite, men det vil med den foreslåtte løsning gis adgang til anvendelse etter nærmere ordre.

3. Etterforskning av mulige brudd på instruksverket

Ved mistanke om brudd på politiets våpeninstruks eller andre straffbare handlinger begått i tjenesten vil en polititjenestemann bli etterforsket av Spesialenheten for politisaker. Hvem som har ansvaret for å etterforske eventuelle militære mannskapers handlinger i forbindelse med en bistandsoperasjon er ikke vurdert. Dette spørsmålet er nok mer relevant å finne løsningen på i forbindelse med den kommende lovregulering av Forsvarets bistand til politiet, men jeg velger likevel å knytte noen kommentarer til dette her.

Lov om politimyndighet i det militære forsvar § 5 første ledd gir hjemmel for militær etterforskning av brudd på den militære straffelov eller disiplinærlov. Med det siste menes overtredelser som kan refses disiplinært, se Kgl. res. av 26. november 1993 pkt. 19, inntatt som Vedlegg D til Tjenestereglement for Forsvaret nr. 562. I samme resolusjon pkt. 21 er det bestemt at politiet skal kontaktes og overlates videre etterforskning i alle saker som er:

- a) mot sivilpersoner utenfor Forsvaret
- b) mot sivilt ansatte i Forsvaret når forholdet ikke kommer inn under militær straffelov
- c) mot militærpersoner når det foreligger forhold som ikke dekkes av militær straffelov og som er for alvorlige til å avgjøres disiplinært.

Lov om politimyndighet i det militære forsvar § 5 annet ledd gir militærpolitiet og militært befall hjemmel til å innlede etterforskning av andre (borgerlige) straffbare forhold som omfattes av den militære politimyndighet.

Både militært befall og militærpolitiet har militær politimyndighet, men i praksis vil det være militærpolitiet som foretar etterforskning av hendelser hvor det er mistanke om brudd på regler for maktanvendelse.

Ved mistanke om brudd på regler om maktanvendelse der militære mannskaper bistår politiet kan det tenkes flere mulige ansvarsgrunnlag. Dersom de militære mannskaper har forholdt seg til Forsvarets våpeninstruks foreligger det flere bestemmelser i militær straffelov som er aktuelle. Det vil blant annet være aktuelt å vurdere mulig overtredelse av militær straffelov § 77 – brudd på tjenesteplikter (tjenestepliktene følger da av Forsvarets våpeninstruks), overtredelse av militær straffelov § 75 – uforsiktig behandling av militære våpen (eventuelt med skadefølge) m.fl.

En vesentlig forskjell på tjenesteutøvelse som polititjenestemann og militært mannskap er Forsvarets disiplinærsystem. Ved mindre alvorlige brudd på regelverk kan militære mannskaper refses disiplinært. Hensikten med den militære disiplinærordningen er å kunne

reagere mot straffbare handlinger som anses å være så bagatelmessige at det ikke fremstår som nødvendig eller hensiktsmessig at det reageres med straff, og mot visse handlinger som ikke er straffbare, men som er skadelige for disiplinen, og som derfor ikke bør tolereres.

Når det gjelder straffbare handlinger, gir Lov om militær disiplinærmyndighet av 1988 hjemmel for å refse disiplinært bl.a. brudd på militære tjenesteplikter samt visse borgerlig straffbare forhold (lovens § 1).

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 militærpolitiet, ha kunnskap om militære bestemmelser og militære forhold for øvrig som gjør det lettere å foreta en relevant og effektiv etterforskning.

I saker hvor det er mistanke om handlinger som ikke er straffbare etter militær straffelov eller anses som disiplinærsaker vil saken måtte oversendes sivil påtalemyndighet. Slik oversending, og avklaringer i denne forbindelse, bør uansett skje etter en dialog mellom militær og sivil påtalemyndighet jf. bestemmelsen i påtaleinstruksen § 36-4 om den militære og borgerlige påtalemyndighets plikt til gjensidig bistand ved forfølgning av straffbare forhold.

4. Regler for hvilke våpentyper Forsvaret kan benytte ved håndhevelsesbistand

Det er spesielt bedt om høringsinstansenes syn på hvorvidt politiets våpeninstruks trenger å ha faste regler om hvilke typer våpen Forsvaret kan benytte ved håndhevelsesbistand.

Instruksverket bør ta høyde for uforutsette og alvorlige situasjoner hvor det på forhånd ikke er mulig å forutsi hvilken trussel man står overfor og hvordan trusselen vil materialisere seg. Hvilke midler som må til for å eliminere denne trusselen vil derfor ofte være uklart, særlig i en initialfase.

I de fleste tilfeller vil bevæpning med personlige våpen (ett- og tohånds skytevåpen) være tilstrekkelig for å løse det oppdrag militære styrker blir satt til. Det kan imidlertid lett tenkes situasjoner hvor tyngre våpen (avdelingsvåpen) vil være nettopp den kapasitet som utgjør det viktigste middelet for å eliminere trusselen. Senere års terrorhandlinger både nasjonalt og internasjonalt har vist at det ikke er utenkelig at nettopp slike tyngre våpen er det som kunne hindret tap av uskyldige menneskeliv.

Ved planlagte bistandsoperasjoner bør beslutningskompetansen legges til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og tilsvarende på politiets side.⁴ Beslutning må da fattes som en del av oppdragsdialogen mellom disse. I en akutt situasjon derimot, vil det innledningsvis være uklart hva som er trusselen og derved hvilke typer våpen som kan være aktuelle å benytte. Dersom responstiden til Forsvarets bistandsavdelinger skal være så lav som mulig bør det etter generaladvokatens oppfatning være opp til den taktiske militære sjef (sjef for den militære enhet som yter politiet bistand) å vurdere hvilke våpentyper det er hensiktsmessig å bringe med til operasjonsområdet sett hen til blant annet de logistikkmessige utfordringer det er ved å avvente. En nærmere avklaring av hvilke våpentyper som kan anvendes bør i disse tilfellene tas i dialog mellom sjefen for den militære bistandsenhet (for eksempel distriktssjef i heimevernet) og politimesteren.

⁴ Dersom Politidirektoratet har en døgnbemannet operasjonssentral eller lignende med beslutningskompetanse vil dette være rett beslutningstaker. Dersom ikke bør beslutningstaker være respektive politimester.

Dersom det legges opp til en godkjenning av våpentyper fra sak til sak, må beslutningskompetansen ligge på det nivå som til enhver tid er tilgjengelig for å fatte beslutninger.

Det anbefales at det også vurderes å ta en inn en sikkerhetsventil i form av en bestemmelse som gir adgang til å avvike fra normale prosedyrer når det foreligger fare ved opphold. I slike tilfeller bør den militære bistandsenhet ta med de våpentyper som anses nødvendige for å løse bistandsoppdraget basert på innledende melding, herunder trusselvurdering, fra politiet.


5. Konklusjon.

Etter generaladvokatens syn kan det for den enkelte soldat være forvirrende og skape uklarhet å skulle forholde seg til to forskjellige regelverk innenfor samme område. Det anbefales derfor at Forsvarets våpeninstruks tilpasses politiets nye våpeninstruks og gjøres gjeldende for Forsvarets personell når det ytes bistand til politiet. Som en konsekvens av dette anbefales at utkastets § 2 punkt (2) endres slik at Forsvarets personell som utøver begrenset politimyndighet i medhold av politiloven § 20 tredje ledd eller som yter bistand til politiet i medhold av bistandsinstruksen følger Forsvarets våpeninstruks.

Inntil Forsvaret eventuelt har revidert sin våpeninstruks i tråd med det ovenfor beskrevne mener generaladvokaten det er til å leve med at Forsvarets mannskaper ved bistand til politiet anvender Forsvarets våpeninstruks i sin nåværende form. Det kan for det enkelte tilfellet ved behov gis ordre fra politimester som går videre enn det som følger av Forsvarets våpeninstruks.

Mistanke om brudd på regelverket begått av militært personell bør etterforskes militært. Militær og sivil påtalemyndighet koordinerer etter behov.

Beslutning om hvilke våpentyper Forsvaret skal stille med i en bistandsoperasjon bør avklares i oppdragsdialogen mellom FOH og POD (se note 4).

Med vennlig hilsen

Lars Morten Bjørkholt
kst. generaladvokat